Federalismo y Estado de las autonomías

Una reflexión serena y rigurosa
sobre un tema candente por los mejores especialistas.

Lluís Armet, Isidre Molas, José A. González Casanova, Jaume Sobrequés, Joan Prats i Catalá, Anselmo Carretero, Jordi Maragall, Josep Termes, Xavier Arbós, Jaume Lorés, Joan Marcet, Jordi Solé Tura, Eliseo Aja, Antoni Castells, Pasqual Maragall, Raimon Obiols

Lluís Armet, Isidre Molas,
José A. González Casanova, Jaume Sobrequés,
Joan Prats i Català, Anselmo Carretero,
Jordi Maragall, Josep Termes, Xavier Arbós,
Jaume Lorés, Joan Marcet, Jordi Solé Tura,
Eliseo Aja, Antoni Castells, Pasqual Maragall
y Raimon Obiols

Federalismo y Estado de las autonomías

Traducido del catalán por
CAROLINA ROSÉS

Planeta

COLECCIÓN DOCUMENTO
Dirección: Rafael Borràs Betriu
Consejo de Redacción: María Teresa Arbó, Marcel Plans, Carlos Pujol y Xavier Vilaró

© Lluís Armet, Isidre Molas, José A. González Casanova, Jaume Sobrequés, Joan Prats i Català, Anselmo Carretero, Jordi Maragall, Josep Termes, Xavier Arbós, Jaume Lorés, Joan Marcet, Jordi Solé Tura, Eliseo Aja, Antoni Castells, Pasqual Maragall y Raimon Obiols, 1988

Editorial Planeta, S. A., Córcega, 273-277, 08008 Barcelona (España)
Diseño colección y cubierta de Hans Romberg (realización de Jordi Royo)
Ilustración cubierta: alegoría de Tomàs Padró (Institut Municipal d'Història, Barcelona)
Primera edición: enero de 1988
Depósito legal: B. 47.286-1987
ISBN 84-320-4416-4
Printed in Spain - Impreso en España
Talleres Gráficos «Duplex, S. A.», Ciudad de la Asunción, 26-D, 08030 Barcelona

Los trabajos de Isidre Molas, José A. González Casanova, Joan Prats i Català, Anselmo Carretero, Josep Termes, Xavier Arbós, Jordi Solé Tura y Antoni Castells se han publicado en su original catalán en la revista «L'opinió socialista»

Índice

HORIZONTE FEDERAL Y REALIDAD POLÍTICA: NOTAS PARA UN DEBATE, Lluís Armet VII

APUNTES SOBRE EL CATALANISMO, Isidre Moles . . . 1
LAS PROPUESTAS HISTÓRICAS DEL AUTOGOBIERNO CATALÁN EN EL ESTADO ESPAÑOL, J. A. González Casanova 9
FEDERALISMO Y NACIONALISMO EN EL PENSAMIENTO DE ROVIRA I VIRGILI, Jaume Sobrequés i Callicó . . 27
UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS AL CENTRALISMO ESPAÑOL Y SU SIGNIFICACIÓN POLÍTICA DIVERSA, Joan Prats i Català 43
SOCIALISMO Y FEDERALISMO EN ESPAÑA, Anselmo Carretero 51
ASPECTOS EMOTIVOS DEL FEDERALISMO, Jordi Maragall . 75
EL CATALANISMO Y LAS CLASES POPULARES EN LA HISTORIA, Josep Termes 81
CATALUÑA, ESPAÑA Y EL NACIONALISMO COMO DETERMINANTE, Xavier Arbós 93
FEDERALISMO Y UNITARISMO, Jaume Lorés 105
FEDERALISMO Y PUJOLISMO, Joan Marcet 111
UNA LECTURA AUTONOMISTA Y FEDERAL DEL MODELO DE ESTADO CONSTITUCIONAL, Jordi Solé Tura . . . 121
PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS, Eliseo Aja 141
CATALUÑA Y EL ESTADO ESPAÑOL EN LA PERSPECTIVA DEL ESTADO AUTONÓMICO, Antoni Castells . . . 167
FEDERALISMO Y GOBIERNO LOCAL, Pasqual Maragall . 185
EL FEDERALISMO, UNA PROPUESTA HACIA EL FUTURO, Raimon Obiols 191

Índice onomástico 201

Horizonte federal y realidad política: notas para un debate

LLUÍS ARMET

Transcurridos más de diez años desde las primeras elecciones democráticas, nueve desde la aprobación de la Constitución y cerca de ocho desde las primeras elecciones autonómicas en Cataluña, podemos afirmar que la realidad política de España ha experimentado una importante transformación, por lo que al modelo de Estado se refiere. En este breve período de tiempo hemos asistido al nacimiento, impulso y arraigo de un nivel de Gobierno de ámbito territorial intermedio, las comunidades autónomas, que antes no existía. Prácticamente ha culminado el proceso de traspasos del Estado a los Gobiernos autonómicos. Estos Gobiernos disponen de un volumen de recursos apreciable (entre el 10 y el 15 % del total del sector público), lo que les permite disponer de una importante capacidad de gestión. Se ha ido configurando un marco competencial y las instituciones autonómicas han empezado a funcionar y a ejercer sus atribuciones.

En definitiva, a diez años vista, estamos en condiciones de afirmar que una primera etapa del proceso autonómico ha sido cubierta. Una etapa difícil, porque era la primera y porque en ella iba a poder prefigurarse el ritmo y la dirección que debería tomar el proceso.

Hoy, transcurrido este período de tiempo, podemos constatar que se ha dado un paso adelante, pero que el éxito del proceso autonómico no está garantizado. Los problemas que estaban en el origen del desarrollo del Estado de las autonomías no han sido definitivamente superados. Algunos obstáculos se han interpuesto en este proceso y han aparecido como factores de freno. Es importante analizar estos obstáculos, porque en la capacidad y en la voluntad de las fuerzas políticas para vencerlos puede hallarse la clave del futuro del Estado de las autonomías.

A mi entender, el desarrollo cuantitativo —es decir, el volumen de gestión medido presupuestariamente o por el número

de funcionarios— no se ha correspondido con el desarrollo cualitativo. Hemos asistido a un importante proceso de descentralización de la gestión que no ha ido acompañado, con la misma intensidad, de la descentralización del poder político. Este divorcio tiene lugar por distintas razones.

En primer lugar, por las inercias centralistas que existen y que aún existirán durante un tiempo. Estas inercias son fuertes y poderosas. En parte, reflejan la dialéctica Gobierno-Administración, en la que el primero tiene dificultades, muchas veces, para imponer su orientación política ante las resistencias e intereses concretos de sectores bien implantados en la administración del Estado, que se resisten a perder parcelas de poder.

En segundo lugar, en muchas ocasiones se ha impuesto una visión más administrativa que política del hecho autonómico. Esta concepción ha conducido a tratar el tema marginalmente, colateralmente, dentro de la estructura de Gobierno. En buena medida ha faltado un proyecto político capaz de actuar de motor del proceso de transformación del Estado. Ello ha dejado el campo libre a las iniciativas, muchas veces reivindicativas y particularistas, de algunos Gobiernos autonómicos, frente a las que se ha tendido a reaccionar defensivamente y con recelo.

En tercer lugar, esta misma falta de proyecto ha conducido muchas veces a la consolidación de mundos estancos. Se ha actuado como si la transformación de un Estado centralista en un Estado autonómico consistiera únicamente en transferir recursos y funcionarios a través de una comisión de transferencias, y dejar que a partir de aquí cada cual resolviera sus problemas. Como resultado de ello se han producido duplicaciones, falta de información y, en definitiva, tensiones y fricciones evitables en buena parte.

En cuarto lugar, el proceso autonómico se ha concentrado, demasiado en exclusiva, en el impulso y consolidación de los Gobiernos autonómicos, olvidando que el modelo de Estado configura tres niveles de gobierno: el central, el autonómico y el local. Los Gobiernos locales han quedado relegados a un segundo, o un tercer, plano en el orden de las preocupaciones políticas. Este olvido es grave, porque no ha permitido incorporar a los Gobiernos locales —y a un movimiento municipalista con un fuerte arraigo y tradición— en el centro motor del proceso de transformación del Estado. Y también porque insensiblemente ha tendido a situar el municipalismo al margen —y en ocasiones en contra— de la potenciación del nivel autonómico de gobierno. Ha parecido como si existiera un trade-off *entre la atención prestada a los Gobiernos autonómicos y la prestada a los Gobiernos locales, cuando a mi entender la coincidencia estratégica de intereses entre ambos niveles de gobier-*

no, para debilitar y transformar un Estado centralista, debería haber pasado claramente por encima de eventuales discrepancias circunstanciales.

En quinto lugar, habrá que preguntarse si el Estado de las autonomías ha logrado hasta el momento dar una respuesta satisfactoria para la superación de los problemas de las nacionalidades históricas que, no hay que olvidarlo, se hallan en el origen de su implantación. Si la respuesta es negativa, no habrá más remedio que concluir que hemos optado por una solución errónea, o cuanto menos insuficiente. Y lo cierto es que subsisten, de una forma u otra, problemas importantes para lograr el objetivo histórico de incorporar Cataluña y Euskadi a un proyecto colectivo. En mi opinión es básico desarrollar el concepto de autonomía. Y debo manifestar que soy partidario de enfatizar los elementos fundamentales de las diferencias políticas. Me refiero, por ejemplo, a los temas culturales y de gobierno, que en Cataluña son muy importantes. A la necesidad de desarrollar, tanto por una parte como por otra, la teoría de que el presidente de la Generalitat es la primera autoridad civil del Estado en Cataluña, lo que significa que el desarrollo de la autonomía política también compete al Estado. La Constitución ofrece un ancho campo de posibilidades en todos estos terrenos. Lo que hace falta es la voluntad política de impulsar el Estado de las autonomías con todas las potencialidades que la Constitución permite.

En sexto lugar, es necesario empezar a impulsar formas de cooperación institucional que den una perspectiva más amplia al concepto de solidaridad. Aunque el Senado desempeña en España un papel distinto del que tiene atribuido en la República Federal de Alemania, podrían introducirse amplias reformas que permitieran adaptarlo a una mayor presencia en todo aquello que hace referencia a la política de modelo de Estado. Hay que crear mecanismos de cooperación —no de subordinación— porque son absolutamente necesarios si queremos conseguir resultados positivos. Es probable que la visión insolidaria y particularista del nacionalismo conservador vea con recelos y desconfianza estos mecanismos. Sin embargo, desde la visión catalanista progresista que expresamos los socialistas estos mecanismos de cooperación, de cooperación entre iguales, son necesarios.

En séptimo lugar, finalmente, es preciso señalar la importancia de que nuestros textos fundamentales, la Constitución y los Estatutos de autonomía, sean objeto de una lectura coherente con el espíritu del pacto constitucional. Es decir, una lectura autonomista sin recelos, que permita dar salida a las reivindicaciones de las nacionalidades históricas, modernizar y ra-

cionalizar la administración pública y potenciar los Gobiernos locales.

El final de una primera etapa del proceso autonómico obliga a hacer, pues, un balance ponderado e, inevitablemente, matizado. Se ha producido un gran paso adelante. Es cierto. Pero también lo es que en el camino han aparecido obstáculos de gran calibre, que deben ser superados para poder avanzar.

Por eso creo que el momento actual es, efectivamente, una encrucijada. Podemos avanzar en la dirección adecuada, si demostramos que tenemos la firme determinación política de superar estos obstáculos. En cambio, si pensamos que el proceso que ha tenido lugar ha sido muy intenso y que ahora debemos concedernos un merecido descanso, la propia viabilidad del Estado autonómico quedaría en entredicho. La pausa es el retroceso. La continuidad del proceso exige un nuevo impulso. Hoy es necesario un nuevo impulso del proceso autonómico, que permita ratificarnos que estamos en el buen camino, y que pueda ofrecer un proyecto político que permita saber cuáles son los objetivos de esta segunda etapa en un medio plazo razonable, más allá de las servidumbres tácticas que impone el corto plazo.

La propuesta federalista de los socialistas catalanes expresa precisamente esta preocupación política. Trata de ofrecer un proyecto político que permita dar solución a los problemas hoy presentes, y que el pacto constitucional trataba de encauzar. Naturalmente, éste es un proyecto que tiene por propósito abordar decididamente la auténtica transformación del viejo Estado centralista. Es un proyecto cuya finalidad es hacer posible realmente la descentralización del poder político. Por eso despierta expectativas y también reticencias, ilusiones y recelos, simpatías y antipatías. Por eso se ha convertido en un punto de referencia del debate político.

La primera etapa del proceso autonómico ha permitido llevar a cabo un importante proceso de descentralización de la capacidad de gestión. Esta etapa ha concluido. Ahora quedan importantes retos por delante. Continuar el proceso de descentralización de la gestión y del gasto público, para acercarnos al objetivo del 50 %, 25 %, 25 % —y hay que tener presente que en la actualidad el peso del Gobierno central es en España superior en cerca de 20 puntos al de los países que podrían servir de referencia—. Potenciar el papel de los Gobiernos locales, aumentando sus competencias y recursos.

Y sobre todo hay que abordar decididamente la dimensión política del proceso autonómico. Los Gobiernos autonómicos deben compartir el poder político. Es preciso, pues, que puedan ejercer realmente sus competencias legislativas, que dispongan de una hacienda que les permita decidir autónomamente y

responsabilizarse de sus decisiones ante sus electores, y que participen en las decisiones de Estado que les afectan. Esta segunda etapa deberá estar presidida por esta voluntad política.

A mi entender la propuesta federalista de los socialistas catalanes ha tenido la virtualidad de responder a un estado de preocupación. No necesariamente porque aquellos que expresan esta preocupación compartan exactamente su contenido, sino porque se produce en un momento en el que existe la conciencia generalizada de que hemos cerrado un período y hemos de empezar a debatir seriamente, serenamente, hacia dónde nos dirigimos. La propuesta ha tenido este acierto. Este libro y las contribuciones que en él se publican constituyen un buen modo de participar en este debate.

Apuntes sobre el catalanismo

ISIDRE MOLAS

Uno de los hechos que sorprende más a un observador externo es el carácter singular del catalanismo: nunca ha tenido en el pasado expresión política consistente a favor de la independencia, ni tampoco ha conseguido definir de manera consecuente su voluntad de rehacer España o el Estado español a partir de un proyecto compartido, plurinacional o federal, que hiciera posible la libre estructuración política de Cataluña. He aquí una cuestión que quizá debería conocerse mejor, sin apriorismos e hipótesis coyunturales.

En nuestra historia reciente ha habido dos visiones del autogobierno: una visión federal de reconstrucción del Estado español y una visión particularista de solución política aislada para Cataluña, sin independencia. Pero, en la práctica, ambas se han orientado a buscar la autonomía política. Una y otra han tenido tonos más o menos nacionales. De todas formas nos engañaríamos si pensáramos que el uso continuado de una misma voz muestra la persistencia de un mismo concepto. A finales del siglo pasado, la autonomía de la Unió Catalanista era más bien deudora del modelo (idealizado) del imperio austrohúngaro. Más tarde, a finales de la guerra europea, el modelo derivó hacia el de los dominios británicos y, en parte, del federalismo imperial alemán. Finalmente, para un sector (a principio de los años veinte) significó de forma genérica *self-government*.

Pero, a partir de 1931, se introdujo la palabra «autonomía» con el significado actual y se conectó con una variante original del Estado unitario. Hasta la segunda república, hablar de autonomía no tenía un referente concreto en el marco jurídico y podían coincidir en el término federales y particularistas, aunque quien más la utilizaran fueran estos últimos.

En 1931, el triunfo republicano en España impuso una solución con un nombre que hasta aquel momento había sido usado por la derecha catalana como expresión de régimen es-

pecial. Significó el abandono práctico de la concepción federal, que hasta entonces había sido la predicada por la izquierda. Pero en cambio generalizó la posibilidad del particularismo y lo convirtió en matriz estatal, con lo que marginó la solución *ad hoc*, excepcional. La contraposición entre «regionalismo y federalismo», según el título del conocido libro de Lluís Duran i Ventosa, o entre «autonomismo y federalismo», había sido una línea divisoria entre la derecha y la izquierda (por otra parte no coincidente con un continuum catalanismo no-catalanismo), que ahora estallaba en la nueva fórmula jurídica, aunque seguía subsistiendo en las mentalidades.

La construcción de un Estado integral, como decía la Constitución de 1931, varió la problemática del movimiento catalanista y dio a la palabra «autonomía» un significado nuevo: pasó a expresar el autogobierno de Cataluña, pero también la generalización potestativa de la fórmula en España, en un equilibrio entre particularismo y universalismo, entre definición de excepción y definición de Estado.

La derrota de la guerra civil reabrió en los años cuarenta el debate sobre las dos concepciones tradicionales, pero ya en el período final del franquismo puede comprobarse el retorno a la postura «restauradora». Federalismo y particularismo subsisten como actitudes ideológicas, pero no son propugnadas como propuestas inmediatas, «realistas». Desde antes de la transición se produce una confluencia en una solución sincrética basada en la vuelta del autonomismo del período republicano. Así, unos y otros mantienen no tanto las posiciones de fondo, como coinciden en el punto de acuerdo, sin rehacer una discusión de principios. Punto de acuerdo que goza del peso del precedente, de la experiencia italiana posterior y de la misma coincidencia puntual. Ni se produce un debate sobre la estructura del Estado, ni un cambio de las actitudes básicas; ni en España ni en Cataluña. Se busca una situación que desbloquee la situación de Cataluña (y de Euskadi) sin querer discutir demasiado sobre el nuevo Estado. Creo que esto coloca a las corrientes políticas catalanas en una situación particular: la única propuesta viable, surgida desde Cataluña de forma conjunta, es la reproducción actualizada de la estructura estatal de 1931, que no coincide con las ideologías segregadas por nadie en Cataluña, aunque todos saben que es el punto de coincidencia posible con las fuerzas políticas españolas. Toda la discusión se convierte entonces en una discusión de detalle sobre cómo se lleva a la práctica la ley (el Estatuto de autonomía), sin que se haya producido acuerdo sobre una concepción del Estado. El debate es silencioso (o ruidoso), pero oblicuo. En todo caso no se resuelve durante el debate constitucional, para que aparezca la fór-

mula jurídica posible. Y se llega a una Constitución que puede derivar hacia diferentes concreciones, en función de las fuerzas y las inercias con que uno se encuentre. Será la marcha de los acontecimientos la que dará una orientación u otra, hacia el particularismo, el semifederalismo o la continuación renovada del Estado centralista. Pero todavía no se ha discutido, ni se ha expresado desde Cataluña, qué estructura del Estado es la mejor de las posibles para España.

Catalanismo y Estado

Y todo esto quizá deriva (al menos en parte) de un hecho que parece ser una constante del pensamiento catalán contemporáneo: el menosprecio teórico del papel del Estado. No existe un estatuto de centralidad teórica para el Estado, con las consecuencias que comporta el hecho para la acción política. Si repasamos los pensadores políticos catalanes del siglo XX veremos que es rara una existencia demasiado destacada del Estado en el esquema teórico y, en cambio, se produce una incidencia importante en el tema de la sociedad, tanto por afirmación de fortaleza, como por oposición a otras sociedades, como quizá porque no parece posible o deseable situar el Estado como referencia central, lo cual aleja tanto de la voluntad de independencia como de la voluntad de construir o recomponer el Estado existente. Tanto a la derecha como a la izquierda parece como si habláramos de política sin hablar del Estado. Se habla de ideas, se habla de sociedad, se habla de economía, se habla de cultura, pero no se habla del Estado. Lo que es más bien trágico, en especial a partir de los nuevos aires que soplaron después de la segunda guerra mundial.

Así el Estado, como concepto teórico o como Estado español en concreto, está ausente del fondo de los discursos, como no sea para marcar una oposición a una cosa lejana e inevitable. Esta ausencia comporta a la vez, entre políticos y ciudadanos, cierta actitud de compromiso y de desvinculación mental hacia un Estado que tiene la suficiente fuerza para mover el voto, el prestigio y los resortes del poder, pero que es siempre algo lejano, extraño y que no produce identificación.

Habría que encontrar el porqué, dado que no es una situación sana, ni permite realizarnos como ciudadanos, ni modernizar la sociedad, ni transformarla. Nunca se produce un proyecto (viable) para España, ni un proyecto sin España. Nos movemos en la vía de la presión, y por lo tanto sin iniciativa creadora.

Observemos, por ejemplo, que incluso cuando a veces un

político, un hombre de empresa o un sindicalista, lo mismo da, que tenía poder aquí, en Cataluña, pasa a tenerlo en España, al cabo de un tiempo, empieza a haber gente que piensa: «Ya no es de aquí», aunque se le siga considerando como muy importante (y reverenciado). Esta situación, que Prim tuvo poco tiempo para comprobar, creo que la han sufrido todos los que han ostentado cierto poder en el Estado. ¿No fue éste el caso de la Lliga, que luchó para dirigir desde Madrid, de 1917 a 1922, y que al conseguirlo perdió aquí su fuerza con la escisión de Acció Catalana? Es todo un tema.

El catalanismo, patrimonio común

Posiblemente un punto más a reflexionar sea que el catalanismo ha sido una voluntad amplia, presente en todas las opciones ideológicas implantadas políticamente. En cierta manera es un patrimonio conjunto y plural por definición, común y enfrentado también por definición. Una amplia voluntad de afirmación de personalidad y de deseo de autogobierno ha estado presente en toda la tradición del catalanismo. Ésta es quizá la diferencia con Euskadi y con los países en los que el nacionalismo significó un objetivo primordial: construir un Estado.

A pesar del espejismo que en algunos momentos ha significado Euskadi para alguien, creo que éste es un aspecto sustancial que nos ha diferenciado desde un principio. La Lliga y el PNV no se parecen en nada. Éste es *el* partido nacionalista, aquélla fue una fuerza catalanista. Son dos partidos de estructura, de mentalidad, de organización y de ideología diferentes. Más tarde, el catalanismo y el nacionalismo vasco han sido también cosas diferentes. Y obsérvese que he dado dos nombres diferentes, porque entre el catalanismo de la autonomía o del federalismo y el nacionalismo del Estado emergente no hay una identidad. En Cataluña existe un movimiento de aceptación más amplio, plural y contradictorio, más desigual en la intensidad pero más grande en extensión y con mayor capacidad para atraer conciencias y comportamientos diversificados, menos identificadores del bien y el mal, más identificadores de lo que es útil, conveniente o normal. El catalanismo es un patrimonio común, un terreno conjunto en el que se mueven todos los partidos catalanes.

Si el catalanismo es un patrimonio común, tendríamos que aceptar, con Serra i Moret, que no debe concretarse en un partido político, sino que está presente en todos ellos. Y si eso es así, *todos* tendrían componentes más o menos catalanistas en su seno. Lo otro sería abandonar la tendencia secular del cata-

lanismo, ir a parar a la fórmula vasca. Por decirlo de otra manera, allí hay un partido que se ha considerado depositario de la nación emergente. Incluso cuando se produce una diversificación de la representación política en diversos partidos nacionalistas. La divisoria nacional-extranjero es radicalmente diferente en el País Vasco y en Cataluña. Por lo tanto, el catalanismo es diferente (por naturaleza) del nacionalismo vasco. El catalanismo es cosa de todos. Quizá sea más tibio, pero es más extenso. La vertebración nacional catalana corre por otros caminos: tiene como objetivo principal, y en primer término, unificar socialmente a los catalanes como comunidad querida primero, y sentida después.

Serían necesarias ahora unas consideraciones sobre cuál es el sentido del catalanismo, a través de cómo se manifiesta hoy este terreno común al que antes aludía. Creo que para afinar hay que conocer cuál es, y saber si se manifiesta de igual o de diferente forma. Puede ser expresado de muchas maneras; diré unas cuantas: puede expresarse como una frustración de lo que ya no puede hacerse, pero que podría haberse hecho (una forma de expresión posiblemente de un catalanismo en algunos sectores de la izquierda); puede ser una «venganza» pacífica de quien perdió su Estado; puede ser, simplemente, la búsqueda del autogobierno político; puede ser un intento de articular la sociedad catalana del futuro; puede ser la identificación con una concepción de estabilidad y conservación frente al riesgo del paso del tiempo; finalmente puede ser, como decía Campalans, el anhelo de regeneración, el impulso de la libertad y de igualdad del progreso.

El catalanismo hoy

El catalanismo puede ser muchas cosas más concretas (seguro que lo es), pero creo que tal como lo definimos, o como vemos que se puede manifestar (porque posiblemente puede englobarlo todo al mismo tiempo), precisará lo que quisiéramos que fuese o lo que el país necesita que sea. Sobre todo atendiendo a la incorporación de los ciudadanos de Cataluña, de los catalanes, en una situación en que presumiblemente no habrá ni demasiada movilidad social, ni cataclismos, que son dos vías de incorporación rápida en una sociedad. La movilidad social porque hace cambiar la perspectiva y permite la mejora individual, y el cataclismo porque, en momentos de una gran crisis, se adoptan posiciones que a veces van más allá de las personales: te incorporas y te identificas a opciones colectivas.

Después del «mini-catalanismo» de la transición no es pre-

visible, ni deseable, que se produzcan cataclismos. Y la marcha de la vida económica tampoco parece que vaya a producir una gran movilidad social. Presumiblemente, en este contexto de aquí a diez años tendremos pocos inmigrados o inmigrados antiguos. Habrá catalanes, nacidos aquí y viviendo en zonas homogéneas culturalmente, sin una estructura o una red de ligamientos muy conseguida, con un importante sector de marginación social, históricamente consolidada.

¿Cómo producir la incorporación activa de los habitantes de Cataluña? ¿Pasa por la catalanización lingüística? ¿Pasa por la reforma social? ¿Pasa por el enfrentamiento con el Estado español para que aplique una interpretación de la Constitución y del Estatuto? ¿Por dónde pasa? El gran tema es definir lo que quiere decir hoy catalanismo, definir cómo debería producirse esta incorporación subjetiva, cosa que me parece básica (primaria) para que el catalanismo tenga éxito históricamente y no sea un movimiento sentimental, de recuerdo o de resistencia.

Habría que incidir en este campo, y cuando digo incidir me refiero a que debemos plantearnos cuál es el camino que puede permitir hacer avanzar este proceso de incorporación, de protagonismo, de todos los ciudadanos de Cataluña en la determinación de su futuro. En el fondo, esta cuestión nos remite al problema del poder político, al grado de autogobierno. Pero también al de la capacidad de incidencia autónoma de las fuerzas políticas catalanas en el Gobierno central. Porque la sociedad catalana está gobernada, y mucho, desde el Gobierno central. Éste es otro tema que contiene muchas preguntas. Creo que definir hoy cuál es el problema principal de Cataluña es uno de los rasgos que distingue las opciones políticas. Y si esto es así, hay que llevar una acción política coherente con la definición del punto principal del programa. Creo que éste es el tema importante y no sé si hay muchas ideas concretas, o al menos yo no las he visto en exceso. Se han dicho cosas, es cierto, pero no conozco suficientes ideas prácticas que inspiren una acción diaria, como para moverme con tranquilidad. Me da la sensación de que el problema principal de Cataluña, y lo digo con toda sinceridad, es borrar la posibilidad de que haya ciudadanos de Cataluña que no se sientan catalanes. Creo que éste es el tema fundamental, el tema en el que nos jugamos el futuro.

Sería conveniente esbozar mejor el ámbito de la Cataluña del mañana. Sé que Cataluña es real en todo y que, por lo tanto, es plural. Quisiera huir de la afirmación que dice que Cataluña será de izquierdas o no será, o que Cataluña será cristiana o no será, o que Cataluña será como pienso yo o no será. Éste es un terreno que debe ser rechazado de entrada.

En cambio, creo que es necesario definir qué tipo de Cata-

luña hacemos y desde dónde. Y determinar dónde está hoy la simiente de la Cataluña del futuro. Yo en eso, como en otras cosas, soy un poco *noucentista,* de los de antes. Más partidario de Alomar, Campalans o Serra i Moret que de Carner o de Bofill, ¡claro!

Creo que el ámbito *central* de Cataluña es la ciudad, y en concreto su capital; es decir, los tres millones de habitantes que hay alrededor del municipio de Barcelona. Si Cataluña subsiste como país es porque hemos tenido una Barcelona con una clase dirigente y unas clases dominadas con empuje y capacidad de modernización que ha caminado hacia adelante a pesar de los carlistas, el folklore y el Macizo Central. Cataluña ha existido porque existía Barcelona. Esta concepción, que quizá sería necesario matizar, parte del supuesto de que el futuro de Barcelona incide de forma decisiva en el futuro de Cataluña. El futuro depende del dinamismo y de la capacidad de las clases que existen en la ciudad, mejor dicho en las ciudades catalanas. El sistema de ciudades, que constituye Cataluña, estructura nuestro país.

A mí, la visión de la Cataluña rural no me molesta en absoluto. Al fin y al cabo, es tanto mi país como la otra. Pero la identificación de la esencia profunda de Cataluña con esta parte de ella es una rémora, como lo es el folklore que nos hemos inventado (también la izquierda) de la recuperación de las tradiciones de nuestros antepasados (inventadas o dislocadas). Me parece sobre todo incorrecto, porque no se ha reasumido el folklore ciudadano; tenemos un folklore más rural que urbano. Y existe un folklore urbano (por ejemplo de lengua o de costumbres) importantes; y esto lo sabemos los que hemos nacido en la ciudad. Y el aire de la ciudad hace libre al hombre.

Creo que el futuro de este país se ventila sobre todo en esta gran área de tres millones de habitantes de su capital, en su nivel de apertura a Europa, en su nivel de incorporar lo que le llega de fuera, en su capacidad de progreso y de reordenación de su propia explicación como país moderno, encarnado en la estructura urbana. Pienso, aunque es una idea que no me atrevería a formular ni siquiera como *boutade,* que el *Corpus de Sang,* el austriacismo de 1714 y los carlistas es en conjunto la historia de la reacción; la Cataluña del progreso, la Cataluña de la ciudad está en otros lugares de la historia que también tienen que recrearse: la lucha de los siervos de la gleba, la lucha de la *Busca* y de la *Biga,* etc. La idea (que es de Gabriel Alomar) puede ser considerada como una provocación intelectual, pero da qué pensar. Se ha montado una completa explicación de nuestro pasado y de nuestro país, en la que hay un gran peso de elementos de bosque y de secano, de romanticismo con-

servador; y los elementos del liberalismo, o de la libertad civil, se han perdido o han quedado desteñidos. Posiblemente esta nueva tradición simbólica y folklórica podría conectar con lo que creo que será la Cataluña del futuro, la que acepta como motor a los tres millones de habitantes del área de Barcelona y al millón de las otras ciudades, y que arrastra y moldea las tierras donde están los cultivos y las casas de segunda residencia. Este bosquejo es lo suficientemente abrupto y exagerado, y aunque no lo aceptemos del todo, no deberíamos olvidarlo. Incluso fue un componente importante del catalanismo civilizado y moderno de la derecha o de la izquierda liberal, culta y democrática de los años veinte o treinta. No estoy diciendo ninguna novedad, cuando hablaban de la Cataluña-ciudad (que es un concepto más complejo), lo creían; pues bien, actualmente es más cierto que entonces.

Creo que el futuro del país se juega aquí, alrededor de la manera en que estos millones de ciudadanos se sienten dirigentes de todo el país, del país del mañana y, por lo tanto, se amoldan individualmente a lo que quieren que sea mañana. El centro de la vida política y de la dinámica de futuro se juega en las grandes áreas urbanas y metropolitanas, y, según la actuación de las fuerzas sociales, irá por un camino o por otro. Que todo sea para bien.

Las propuestas históricas del autogobierno catalán en el Estado español

J. A. González Casanova

El intento más cercano de construcción del Estado español (1868-1938), anterior al franquismo, coincide con la época inequívocamente catalanista, en la que la crisis permanente del Estado español queda reflejada en la reivindicación de un Estado catalán, como en un espejo más o menos deformado. Esta época se abre y se cierra con sendos períodos revolucionarios, en los que el cambio político (primera república *versus* monarquía *moderada*, y segunda república *versus* monarquía *restaurada*) apunta (1868-1873) y confirma (1931-1938) un cambio social radical. En los dos períodos revolucionarios, Cataluña ejerce un papel impulsor, primordial y, con frecuencia, decisivo. Y no solamente Cataluña, sino la conciencia particularista (primera república) o nacionalista (segunda república). Tampoco es casual que el federalismo como ideología o como técnica jurídica se halle presente tanto al principio como al final de la etapa histórica trascendental a la que nos referimos, ni que el proletariado catalán —en dos momentos diferentes, pero extremos de un mismo arco— sea el defensor más decidido y el último de la fórmula federal.

El pacto de Tortosa (1869) y el alzamiento federalista catalán

El pacto de Tortosa fue un manifiesto ideológico y un proyecto de organización de las fuerzas republicano-federales de Cataluña, Valencia, Aragón y las Baleares.

El pacto prevé que «las tres antiguas provincias de Aragón, Cataluña y Valencia, incluidas las islas Baleares, estén aliadas y estén unidas para todo lo que se refiera a la conducta del partido republicano y a la causa de la revolución, sin que de manera alguna se entienda por eso que pretendan separarse del resto de España» (base primera).

Con la firma del pacto de Tortosa, el 18 de mayo —primera

expresión práctica del federalismo pactista—, la iniciativa del movimiento (federal) pasó del partido parlamentario a los federales de provincia. El pacto de Tortosa sería el modelo para todos los que le siguieron después (Córdoba, Valladolid, Éibar y La Coruña) hasta culminar en el pacto nacional, promovido por Pi i Margall desde Madrid para equilibrar las tensiones entre la base regional periférica (íntimamente ligada a la lucha de masas y tentada por la insurrección armada en defensa de la revolución de 1868) y el grupo parlamentario, en minoría en unas cortes monárquicas, y obligado a la cautela para no caer en la trampa de las provocaciones de la derecha.

El pacto de Tortosa pretendía precisamente «convertir el pronunciamiento de setiembre en revolución» y, al mismo tiempo, construir una organización federal como sistema estable de gobierno durable, diferente del doctrinarismo pretoriano, incapaz de crear nada que no oscilara continuamente entre «revoluciones estériles y reacciones insensatas». Pero es interesante destacar que este criterio españolista y creador de un Estado «estable y duradero» se base en unas regiones «unidas por su situación topográfica, solidarias en sus más preciados intereses, confundidas por sus recuerdos históricos, semejantes, si no iguales, en carácter y costumbres, émulas dignas en su pasión por la libertad», la alianza de los cuales, pacto o federación, «serán el baluarte en donde se refugiará la revolución después de un día de desgracia, para desde aquí llamar al resto de España a la reconquista de sus derechos y sus libertades». Vemos muy bien reflejados el ideal «federativo» histórico, muy cargado de categorías mentales tradicionales, y el ideal federal revolucionario democrático, que tiende inconscientemente a identificar o a semejar, sin esfuerzo crítico, las antiguas libertades de la corona catalano-aragonesa con las nuevas, de las cuales la nueva confederación se constituye (por razones del proceso económico-social y político del siglo XIX) en baluarte y último refugio. Todo esto, claro está, es la negación del separatismo denunciado por los grupos conservadores, ya que, «cuando estas provincias confederadas protesten contra la tiranía y la resistan, protestarán y resistirán en nombre de toda España, y no cejarán en sus propósitos y redoblarán sus esfuerzos, seguras de que las secundarán las demás provincias hermanas, y lucharán hasta que nuestra patria se construya sobre la base de una organización federal y descentralizadora, la más apropiada a un pueblo de las condiciones especiales del nuestro, regido por instituciones democráticas».

El pacto de Tortosa fue acogido con entusiasmo por los federales andaluces, los castellanos se adhirieron formalmente y los vascos-navarros felicitaron «ardientemente a las provincias

iniciadoras del pacto federal de Tortosa». Por otra parte, el pacto nacional, inspirado por Pi, insiste en el carácter unitario de la federación, en la base real de la variedad regional y en la conciencia popular de la solidaridad de intereses interregionales. La moderación del pacto de Tortosa solamente fue correspondida por Êibar, mientras que los de Córdoba, Valladolid y La Coruña se mostraban dispuestos a la defensa armada de la república federal, que creían inseparable de la conquista de los derechos democráticos y de la reforma social. La segunda base del pacto nacional matizaba y armonizaba estas posiciones al declarar que era un deber para todas y cada una de las federaciones defender «a mano armada» «los derechos individuales» «de todo ataque de índole general contra ellos», «siempre que no haya medios legales de reparación».

Ahora bien, pronto surgieron importantes desacuerdos entre los firmantes del pacto de Tortosa y la organización republicana nacional surgida del pacto de Madrid del 30 de julio de 1869. Almirall ya había empezado a publicar el diario *El Estado Catalán,* reclamando una mayor participación de Barcelona en la vida de la nación y, por su parte, *La Federación,* órgano oficial de las sociedades obreras catalanas, declaró que «la república democrática federal es la forma de gobierno que más conviene a los intereses de las clases trabajadoras, es la forma política necesaria para obtener su emancipación».

Los disturbios carlistas en Cataluña durante el mes de julio permitieron a Sagasta resucitar los decretos de abril de 1821, que daban poderes discrecionales a los gobernadores civiles. La oposición republicana a aquéllos, los incidentes de Tarragona, el intento de desarmar a la milicia popular de Tarragona, Tortosa y Barcelona, hicieron levantar barricadas en esta última ciudad, donde se inició la revuelta federalista. Una vez sofocada en la capital del principado y disuelto el ayuntamiento republicano, los comités provinciales nombraron una junta revolucionaria que levantó a Cataluña en nombre del pacto de Tortosa y pidió ayuda a las restantes federaciones españolas. En La Bisbal se proclamó la república federal, pero el alzamiento federalista catalán fue abatido definitivamente y el Empordà capituló el 11 de octubre.

Al alzamiento catalán siguieron los de Andalucía, Murcia, el País Valenciano y Zaragoza, pero Prim, el catalán Prim, que iba en busca de un rey extranjero para España, consiguió someterlos, mientras Castelar abría una fracción peligrosa de republicanismo unitarista en el seno del Partido Federal y las cortes proclamaban rey a Amadeo de Saboya en otoño de 1870.

Pocos días después de proclamada la república hay tres catalanes en el gobierno central (Figueras como presidente, Pi i Margall, ministro de Gobernación, y Tutau, ministro de Hacienda). El mismo 12 de febrero, el pueblo de Barcelona invade el ayuntamiento y la diputación, se reparten armas y se forma una guardia de paisanos. Se iza la bandera federal de Cataluña. Diez mil obreros solicitan del alcalde que se arme al pueblo obrero para asegurar la libertad y combatir la reacción, que se declare la autonomía municipal y se secunden las reformas sociales pedidas por la clase obrera. Los trabajadores se comprometen a defender la república con todas sus fuerzas. Entre el 10 y el 13 de febrero todos los mensajes, proclamas y artículos periodísticos parecen coincidir en la exigencia de orden y defensa de la propiedad, excluyendo cualquier amotinamiento. Se insiste en el cambio pacífico de régimen y algunos diarios monárquicos, como el *Diario de Barcelona* y la *Crónica de Cataluña,* aceptan y acatan la república con más o menos reticencia. *La Imprenta* del 13 confía en la respetabilidad de los gobernantes de Madrid, a los que «no podemos considerar como meros empresarios de revoluciones».

Hay, pues, un ambiente de colaboración momentánea entre patronos y obreros. Ante todo, la actitud general es contraria al carlismo, y será la presencia armada de éste en tierras de Cataluña la que mantendrá relativamente unidas a las diversas fuerzas republicanas, a diferencia del resto de España.

Hacia el 9 de marzo, la resistencia a disolver la asamblea que había proclamado la república para permitir el paso a las constituyentes, creó en Barcelona un fuerte ambiente de proclamación unilateral e inmediata del Estat català federado. El ros militar había sido sustituido por la barretina de la milicia popular, y la diputación tuvo que disolver el ejército regular y anunciar —bajo las presiones obreras— que «había sido acogida la petición de los obreros de declarar la autonomía de Cataluña». El resto de las diputaciones catalanas y de Baleares se opusieron a la disolución del ejército, alegando su lucha más directa contra las guerrillas carlistas.

La proclamación del Estat català por los federales intransigentes de Barcelona fue revocado por el consejo moderado de Pi i Margall desde Madrid y la visita apresurada de Figueras a Barcelona el 12 de marzo. Es inevitable señalar cierto paralelismo con la proclamación el 14 de abril de 1931 de la república catalana por Macià y la rápida reacción de los republicanos pro catalanistas de Madrid.

Esto nos coloca frente a la realidad compleja y conflictiva

que en toda España, pero especialmente en Cataluña, minaba la posibilidad de una república federal y de un Estat català federado. No puede entenderse que una Cataluña revolucionaria, adalid de la transformación española y teniendo en Madrid un gobierno republicano-federal, integrado en parte por prestigiosos dirigentes catalanes vinculados a esta transformación, o a los ideales más puros del federalismo democrático, con la asamblea «monárquica» disuelta y con unas elecciones honestas, dé lugar al resultado contradictorio que acabamos de señalar.

En Cataluña había fracasado la insurrección federal de 1869, en 1873 se había detenido el fulminante popular federalista, y, a partir de 1870, la clase obrera se había desenganchado hasta cierto punto de sus conductores pequeñoburgueses, aunque menos que en otras regiones. La alta burguesía conspiraba ya para la restauración alfonsina. El federalismo catalán intransigente desesperaba que, desde Madrid, las cortes constituyentes pudieran imponer una constitución federal al resto de España.

El proyecto que se presentó a las cortes el 17 de julio de 1873 empezó a discutirse el 11 de agosto y la discusión acabó tres días después. Pi i Margall había dejado de ilusionar a sus seguidores y ya no era temido por sus enemigos. Almirall volvió a Barcelona desesperanzado. La política de reformas a todos los niveles y la guerra carlista y colonial monopolizaban prácticamente todas las preocupaciones. La forma del estado cedía el paso claramente a su contenido: la revolución democrática y social.

La restauración

El período central que separa los primeros y los últimos esfuerzos revolucionarios, o sea la restauración borbónica, coincide con tres fases estratégicas de la lucha catalanista.

La primera abraza desde el primer Congreso Catalanista hasta la aparición de una «izquierda» en el seno del regionalismo nacionalista pujante, encabezado por la Lliga (1880-1904, aproximadamente). Ésta es una etapa que se caracteriza por un diálogo y una simbiosis entre el federalismo en práctica decadencia y el catalanismo en ascensión teórica. El «particularismo» de Almirall, ex federal, fue el puente de transición entre uno y otro y el punto de partida del nacionalismo pratiano en cuanto a su estrategia regionalista e intervencionista dentro del Estado español.

La segunda se extiende durante los quince años en que la derecha y la izquierda catalanistas, flanqueadas respectivamente por el foralismo carlista y el federalismo pimargalliano, se

disputan la hegemonía del movimiento nacionalista catalán y la victoria en los conflictos políticos internos de Cataluña, mientras colaboran, hasta cierto punto, en la alternativa regeneracionista y reformadora del Estado español. Bajo la dirección indudable de la Lliga Regionalista, pero con importantes influencias del republicanismo catalanista, se desarrolla una lucha en dos frentes: la autonomía progresiva de Cataluña y la transformación «federalizante» del Estado español. La fórmula que guía el doble intento será la creación de un Estado nacional catalán que forme parte de un «Estado compuesto» de límites territoriales imprecisos (España o Iberia).

La tercera fase corresponde al decenio crítico de la monarquía borbónica restaurada, atravesada por la guerra colonial marroquí, el colapso del sistema político y la agudización de la lucha de clases. La dictadura de Primo de Rivera es el último intento de regeneración del Estado español y coincide con el obligado retroceso de la descentralización administrativa mínima conseguida por Cataluña después de cuarenta años de reclamar la autonomía política. En estos momentos el nacionalismo catalán alcanza su proceso de radicalización e inicia su aproximación, teórica y práctica, más vigorosa al movimiento obrero. Al mismo tiempo se vincula de nuevo al republicanismo español, condicionando decisivamente la victoria y la estabilidad del nuevo régimen del Estado al reconocimiento de la personalidad nacional de Cataluña.

Las fuerzas conservadoras y tradicionales catalanas tenían frente a ellas tres estrategias en relación con el Estado de la restauración: inscribirse en el sistema de partidos dinásticos, actuar como grupo de presión en defensa de los intereses materiales y morales que defendían como instrumento de dominación en Cataluña (y, por lo tanto, con cierta base popular real), y el rechazo del parlamentarismo centralista oligárquico y de caciquismo, convirtiendo la estrategia defensiva de grupo de presión en estrategia ofensiva de exigencia de autonomía administrativa o política.

Naturalmente, la primera estrategia es la que siguieron de momento todos los que fueron salvados por Martínez Campos de la república federal, los que habían. confiado en Amadeo y en Alfonso XII, los que proseguían la tradición moderantista catalana.

La segunda se extiende entre dos fechas significativas: 1885 y 1902. El federalismo particularista de Almirall adopta como ilusoria táctica de atracción de la alta burguesía catalana para sus ideales, la presentación a Alfonso XII, poco antes de su muerte, de un *Memorial de greuges*, que es una completa declaración de catalanismo regionalista, al servicio de los intere-

ses económicos de las clases dominantes en Cataluña, disconforme con la política de los gobiernos de Madrid. Esta fórmula, de signo cada vez más autonomista pero nada federal, será utilizada, en 1888, por la incipiente Lliga de Cataluña; en 1898, en plena crisis colonial, por las entidades económicas catalanas; y en 1902, con motivo de la subida al trono de Alfonso XIII, por las entidades mencionadas en defensa de la lengua catalana.

La tercera empieza casi al mismo tiempo que la segunda y se produce desde tres frentes: el del regionalismo federalista de Almirall, el del regionalismo españolista de Mañé i Flaquer y el del regionalismo autonomista de Prat. Este último es el que mejor lleva a término la transformación del catalanismo como grupo de presión coyuntural en grupo de presión permanente, al crear el partido regionalista que hará saltar el turno de partidos españolistas dentro de Cataluña en una primera fase (1901-1907). Después intentará ser algo más que un partido-grupo de presión catalanista en el Parlamento español, extendiendo la idea regional por toda España, mientras consolida la base de una futura autonomía de Cataluña mediante la creación de mancomunidades provinciales (1908-1918). Y, finalmente, una vez perdida la posibilidad de un estatuto autonómico en 1919 (entre la presión nacionalista democrática catalana y la reacción centralista-conservadora de los gobiernos monárquicos), se refugiará, como tantas veces en el pasado y ante la lucha obrera, en los golpes militares, regeneradores de España (1923, Primo de Rivera). Defraudada de nuevo y doblemente por una dictadura anticatalanista e inviable, intentará por última vez una expansión española en 1930, a través del Centre Constitucional de Cambó, para acabar siendo sencillamente la derecha catalana de oposición al proceso revolucionario de la segunda república.

Como vemos, todo este recorrido histórico del catalanismo coincide con la misma vida del régimen restaurador, surgido de la contrarrevolución conservadora de 1874 y agotado en 1930, después de un septenio de dictadura tecnomilitar. La evolución de la estrategia catalanista hay que entenderla como un esfuerzo de adaptación a la realidad cambiante del régimen, que no fue el mismo durante aquel medio siglo. Precisamente, la inestabilidad radical del sistema quedó en evidencia, como de costumbre, donde el desarrollo económico, la conflictividad social y el progresismo político eran mayores, y donde la tradición crítica y rebelde estaban más arraigadas: Cataluña. Autonomismo e intervencionismo son las dos caras de una misma moneda, de una misma lucha para asegurar, según las circunstancias, a veces la hegemonía sobre la misma base regional del

partido más ligado a los intereses preponderantes, y otras, la inserción de este partido en el aparato del Estado central para, desde allí, reformarlo, modernizarlo, abrirlo a las burguesías españolas insuficientemente representadas, lanzarlo por los caminos de una transformación económica apoyándose en las «fuerzas vivas» de la sociedad. El intervencionismo catalán no estaba solo en este empeño, porque en mayor o menor grado, con más o menos acuerdo o recelo, habría podido contar con los proyectos regeneradores de lo que Tuñón de Lara ha llamado «la otra burguesía», el costismo, la «revolución desde arriba» de Maura, los intentos descentralizadores y regionalistas de diversos estilos que, sin duda, proliferaron por aquellas fechas.

Casi desde el principio, el nuevo Estado entra en una serie de crisis que son a la vez causa y efecto de su mismo contenido de clase. La inexistencia de una reforma agraria radicaliza el conflicto campesino; la falta de un conocimiento eficiente del sindicalismo obrero fortalece los ideales revolucionarios y las tácticas de acción directa de cierta orientación anarquista; el sistema de partidos y el caciquismo apartan del juego político a amplios sectores populares, impiden la integración en el sistema de una izquierda pequeñoburguesa y obrera, cuyos partidos (republicanos, federales, socialistas) no podían aspirar en ningún momento en una participación pacífica en el poder; los sectores relativamente más emprendedores, industrializantes y de nivel cultural más alto, no consiguen arrastrar a los sectores más absentistas y rentistas, lo que produce roces y enfrentamientos de intereses y de programas, de ideologías y de símbolos, en los que destacan los producidos entre catalanes y grupos determinados de españoles —incluidos los gobiernos de la monarquía—, con motivo de las reivindicaciones lingüísticas, jurídicas y económicas de Cataluña, y también porque ésta es uno de los primeros focos conflictivos del país en todos los terrenos.

La crisis permanente de la monarquía moderada desde 1833 hasta 1868 se reproducirá, quizá con menos virulencia externa pero con una gravedad profunda mayor, a lo largo del medio siglo siguiente. De nuevo, la personalidad del monarca; la fórmula constitucional, abierta al autoritarismo y a la arbitrariedad; el sistema parlamentario, antidemocrático e inoperante; los partidos de notables sin arraigo popular; la pérdida de las colonias, con sus consecuencias económicas y psicológicas; la apatía de la población y su periódica exasperación violenta; el arbitrismo y el pesimismo de los intelectuales, hacen en conjunto de una inviabilidad radical el sueño de un Estado nacional que sea algo más que un aparato de imposición y de represión.

La política de los grupos catalanes compartió, pues, con el resto de las fuerzas críticas de España un mismo afán *regenerador* y una misma conciencia de que España todavía no está hecha porque no hay un Estado, y no hay un Estado porque la misma sociedad española está mal vertebrada, porque sus clases más poderosas no quieren, no pueden o no saben resolver sus contradicciones y sus conflictos. Por encima de todo esto aparece el conflicto de las luchas anteriores, de los recientes intentos revolucionarios, peligrosos para unos y decepcionantes para los otros. Pero en Cataluña, por las antiguas causas que hemos ido destacando en la primera parte de este trabajo, la conciencia crítica y el afán regenerador son doblemente vitales, porque se ha de luchar por la propia vida —la catalana— y por la que, se quiera o no, puede hacer posible lo imposible: la de toda España. En múltiples ocasiones, los diversos grupos catalanistas advertirán, con más amargura que amenaza, que el separatismo es la consecuencia, en un principio no querida pero obligada, de la imposibilidad de que puedan salvarse juntos todos los pueblos sometidos al aparato estatal español.

Esta incapacidad del sistema para crear un Estado nacional se multiplica ante la provocación que suponen las consecuencias de tal incapacidad. Así, la doble exigencia catalana de un respeto inicial por su particularidad y de una reforma del Estado español —es decir, creación de otro en el que se pueda, a través de todo el país, respetar la realidad de cada una de sus partes— es considerada como el ataque a una supuesta unidad nacional ya alcanzada, a una soberanía española en realidad inexistente, puesto que le falta la primera condición de un sistema representativo. A la vez, la cerrazón de la oligarquía dominante y de la opinión más patriotera permite una radicalización, teórica y práctica, del catalanismo hacia planteamientos también nacionalistas, que forzosamente no tiene otra salida que el separatismo y, en el mejor de los casos, el federalismo o el autonomismo regional. Se esperará poco, cada vez menos, de la descentralización administrativa, porque su lentitud en producirse (fruto de la confusión entre unidad política del Estado y administración central de éste) la hace ya, entre otras razones más profundas, insuficiente para los que no solamente no quieren ser menos desgobernados, sino en absoluto gobernados por un sistema o por unos grupos a los que se niega legitimidad de origen y de ejercicio.

De esta manera, la amplia etapa de la restauración tendrá como problema permanente, inseparable de todos los demás que provoca ella misma, el problema catalán. Este problema lo plantearán, de formas diferentes y en momentos diversos, dos grandes corrientes de opinión y de poder, hegemónico uno y mino-

ritario el otro. El primero será monopolizado prácticamente por la línea regionalista conservadora de la Lliga, y el segundo, por el federalismo catalán, inspirador del futuro catalanismo republicano, de un nacionalismo democrático y vagamente pro obrerista.

El catalanismo conservador es el que, dada su hegemonía, lleva la iniciativa o, en todo caso, la lucha y el regateo con el poder central respecto a las reivindicaciones catalanas. Los mensajes a la corona de la primera etapa, las bases autonómicas del incipiente nacionalismo tradicionalista (1892), el programa de Solidaritat Catalana para una reforma del Estado español (1906), el proyecto de mancomunidades que permitan una base regional a la futura autonomía (1912), las conclusiones de la Assemblea de Parlamentaris en la crisis decisiva de 1917, cuando parece que se abre una posibilidad revolucionaria parecida a la de 1868, y, finalmente, el proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña, recién acabada la primera guerra mundial y en pleno reconocimiento mundial del principio de las nacionalidades, fueron obra, tarea y riesgo de un grupo, de una ideología, de unos políticos que mantuvieron relaciones de poder y de influencia complejas, ambiguas, pero tensas y atrevidas con los sucesivos gobiernos de la monarquía española.

Con todo, sería gravemente inexacto olvidar un hecho que ya he apuntado. La misma dinámica interna de Cataluña, el enorme peso de la corriente federal republicana, relativamente próximo al obrerismo reformista, y la clara enemistad de esta corriente hacia el régimen (no tan rotunda por lo que respecta a la conservadora y, en principio, monárquica), harán que, ya sea por influencia difusa, por presión concreta, por colaboración expresa en ciertas coyunturas solidarias o por evolución personal de antiguos federalistas como Almirall, los textos reivindicativos, programáticos y jurídicos que presentan los catalanes al Estado español para su aceptación o confirmación no dejen de transparentar cierta coincidencia o semejanza con las aspiraciones propias de la izquierda catalanista.

La izquierda federalista, progresista y de nacionalismo democrático se nutrió de la renovación ideológica del Partit Republicà Democràtic Federal de Pi, esbozada en *Las nacionalidades* (1876) y expresada en el Congreso de Zaragoza de 1883. La gran influencia que tuvo sobre éste el proyecto del Estat català federal, elaborado el mismo año por Vallès i Ribot en el seno del federalismo catalán, hace imprescindible destacar la aportación federalista durante la primera fase de la restauración a la causa del catalanismo político y a la reacción que produjo entre los sectores tradicionalistas o conservadores. Su importancia a largo plazo será tan grande, a mi entender, como

las Bases de Manresa (1892), credo del nacionalismo conservador.

En cambio, la izquierda catalanista no tendrá la oportunidad de plasmar sus contradicciones ideológicas hasta la instauración de la segunda república y el proyecto de Estatuto de 1931, pero ya desde principios de siglo se encontrará asaltada por dos tensiones más o menos simétricas: por la derecha le llegan las sucesivas deserciones del nacionalismo conservador, provocadas por las concesiones tácticas y los posteriores fracasos de la política tozuda, hábil y audaz de la Lliga. Por su izquierda, el republicanismo y el federalismo la vinculan a la causa general de una España muy poco federalista y que no siempre comprende el problema catalán. La misma necesidad de apoyarse en las masas sindicalistas será un proyecto lúcido de dar un contenido de reforma social efectiva al catalanismo, pero la obligará a no alienarse un posible soporte del proletariado inmigrado o trabajado por la demagogia españolista de Lerroux, al servicio del particularismo nacionalista. Podría decirse que a las contradicciones del catalanismo conservador entre sus compromisos de clase a nivel español y su hegemonía político-ideológica sobre la población catalana correspondían en el catalanismo de izquierda sus compromisos reformadores y, en su día, revolucionarios, a nivel peninsular, y su necesidad de disputarle sinceramente la hegemonía del ideal catalanista a los sectores dominantes. De ahí la recíproca acusasión táctica para unos y otros de ser más monárquicos o republicanos que catalanes, de anteponer sus intereses políticos de clase a los de Cataluña, de hacer el juego a los centralistas secundando, respectivamente, a las fuerzas conservadoras o progresistas del resto de España, dirigidas desde Madrid, capital inevitable de todos los partidos españoles; y también, en no menor grado, de apoyar en las coyunturas electorales o de relacionarse con posibles pretensiones aliancistas o de trasvase de clientela partidista con grupos o fuerzas enfrentadas en principio, aunque no siempre en la práctica, al sistema político-social pretendidamente querido por las dos corrientes. Me refiero a las aproximaciones entre Lliga y tradicionalistas y a las relaciones de los republicanos catalanistas con el sindicalismo y el socialismo.

Las conclusiones que pueden extraerse de este fenómeno reafirman la idea de que la «instrumentalización» de unas aspiraciones y de unos derechos de los catalanes es falsa respecto a ambas partes, aunque hablar de «traiciones» respectivas a la causa de Cataluña sea una buena arma propagandística. A la hora de la verdad, la catalanidad de unos y otros no difiere mucho. Lo que se enfrenta a fondo es el alcance de la lucha

contra el Estado de la restauración, la disyuntiva monarquía-república en la medida en que la primera se presenta como incompatible no sólo con la autonomía catalana, sino con cualquier otra libertad democrática. Ni siquiera la superación de tal dicotomía en nombre de Cataluña (posibilismo camboniano) ocultará que, en último extremo, hay una Cataluña socialmente conservadora y otra reformista, y que la imposibilidad por parte de una y otra de resolver el problema social de base, que representa un proletariado de origen regional mixto, frena en ambas la marcha hacia el nacionalismo consecuente y separatista más de lo que aquel proletariado es apartado del separatismo catalán por sus soportes de clase del resto de España.

Dicho de una manera más sencilla: ni la burguesía conservadora, ni la pequeña burguesía reformista podían ser nacionalistas consecuentemente, ni siquiera federalistas, si no resolvían el conflicto de clases en Cataluña. Igual que el Estado español no podía ser efectivamente tal sin resolver efectivamente la lucha de clases a nivel de todo el país, el problema colonial y las reivindicaciones regionales.

Por su parte, el proletariado de Cataluña menospreciaba la cuestión catalanista en la medida en que solamente veía en ella un aspecto ideológico de la dominación clasista y una bandera de la pequeña burguesía, de cuya capacidad de dirección desconfiaba después de la experiencia del siglo XIX. No cabe duda de que un separatismo solamente podía favorecerla delante de unas clases relativamente débiles, que necesitaban del mercado y del ejército español para contener la revolución social. Pero este separatismo tenía que parecerle utópico por estas mismas razones y, por lo tanto, completamente vana la afirmación nacionalista que no estuviera ligada a una revolución política republicana y democrática, que a la vez permitiera el paso a una revolución libertaria o socialista. Ahora bien, en aquella época al proletariado de Cataluña le faltaba una ideología que pudiera relacionar, histórica y dialécticamente, los diversos momentos de la revolución y optó por no dar su soporte al nacionalismo catalán hasta muy tarde (cuando, durante la segunda república, se abrió paso una nueva contrarrevolución), y aun entonces de manera relativamente minoritaria y más rescatándolo de las burguesías inconsecuentes y débiles que siguiéndoles los pasos.

La segunda república

Las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, que dieron en Cataluña una victoria aplastante a Esquerra Republicana,

permitieron que en Barcelona y con el evidente soporte de casi todo el territorio catalán, Macià, el líder separatista, pudiera intentar una práctica compleja de independencia de hecho y de un vago federalismo español programático, cuando en Madrid todavía no se había consolidado la república ni era nada clara su posible forma federal.

Por otra parte, y siguiendo la triple tradición del autonomismo estatutario de 1919, del principio de las minorías nacionales de los años veinte y del federalismo impreciso al que confluían las tesis de Pi i Margall y Prat de la Riba, el gobierno de la naciente Generalitat elaboraría un estatuto, voluntad plebiscitaria de Cataluña que, en virtud de la doctrina claramente perfilada por Carrasco i Formiguera, condicionaría la misma constitución de la segunda república española más aún que la influencia de los federalistas catalanes en el proyecto de la primera, en un caso muy notable de máxima intervención creadora en los destinos políticos peninsulares.

Ambos fenómenos, proclamación de la república catalana dentro de la federación de pueblos hispánicos y estatuto soberano catalán, al que la constitución española debe plegarse técnica e ideológicamente, conducen, paradójicamente, el federalismo ideal de los catalanes a una vía muerta como sistema de pacto con España. Y sin federalismo, el fantasma del Estado compuesto por Cataluña y España (apuntado ya en 1919) o de la confederación (separatismo vergonzante) mantendría una vez más a los parlamentarios españoles en una vela temerosa y aprensiva, sin que su republicanismo les sirviera —¡al contrario!— para espantar la pesadilla de una España desintegrada, precisamente cuando la república iba a dar a los desgraciados españoles un Estado nacional *de verdad,* según la convicción idealista de los republicanos no catalanistas.

El advenimiento de la república en España, como causa inmediata de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, inicia un período revolucionario que acabará el 1 de abril de 1939, después de una terrible guerra civil de tres años de duración, de la que salió vencedora la segunda restauración contrarrevolucionaria de nuestra historia contemporánea.

Un sector nada despreciable de los políticos e intelectuales que condujeron la república provenían, como ocurre siempre en estos casos, de la política anterior, y su republicanismo se debió más a su oposición a la dictadura y a la decadencia del sistema de partidos de la restauración que a sus convicciones políticas. De ahí el inevitable resabio monárquico y de parlamentarismo caduco, unido a los malos hábitos del antiguo sistema de partidos, con sus personalismos, cacicadas, intrigas y falta de doctrinas sólidas y programas prácticos.

Estos defectos congénitos de la república se potenciarían mutuamente, porque el temor de verse desbordados por la derecha y por la izquierda será la causa de una política indecisa a diestra y siniestra, atizada por golpes de fuerza de un extremo y del otro del cuerpo político. Desde el principio se conspira contra la república y ésta intenta ganar etapas democráticas llevando a cabo reformas que tenían que haberse hecho en décadas anteriores y que, al efectuarse tarde y de prisa, entre la protesta de unos y la decepción de los otros, se hicieron mal y provocaron enfrentamientos mayores. En este sentido, los republicanos históricos, que pronto perdieron el concurso de la derecha conservadora y de algunos monárquicos eternamente tránsfugas, sólo pudieron intentar, con muchas dificultades, llevar a cabo viejas aspiraciones como la reforma agraria, la separación de la Iglesia y el Estado, el control del ejército y las autonomías regionales. Y todas, por su insuficiencia y tardía realización, más bien parecían concesiones a las fuerzas que imponían la primera fase (democrático-liberal) de una revolución pendiente desde 1868, que medidas decididas de una doctrina coherente y sólida de lo que es una revolución burguesa. Un análisis detallado de la personalidad y obra de los políticos del primer bienio probablemente nos confirmaría el carácter moderado y, en cierto sentido, anticuado de sus reformas, por otra parte lógicas e inevitables desde hacía mucho tiempo.

Si a todo esto le añadimos que la irritación de las fuerzas más tradicionales y conservadoras frente a lo que era sin duda una puerta abierta a reformas más profundas —en todo caso exigidas por la timidez de las efectuadas— llevará al poder, en 1933, a la nueva derecha republicana (desde la última degeneración del lerrouxismo hasta la joven renovación de la derecha católica accidentalista), quizá se comprenda que el bienio siguiente (1934-1936) represente la agudización de la defensa contrarrevolucionaria en la lucha de clases que la depresión económica mundial y su impacto también mundial han exacerbado desde el final de la dictadura. Esta defensa provocará el estallido del 6 de octubre de 1934, que diversos grupos políticos han querido ver como una pre-revolución hacia el comunismo, unida al separatismo catalán, y el alzamiento militar del 17 de julio de 1936 contra un gobierno muy frágil que, a pesar del firme soporte, si bien distante, de las masas progresistas, solamente tuvo cuatro meses para reiniciar unas reformas que ya estaban condenadas de antemano por una derecha violenta y conspiradora.

En esta nueva frustración de un Estado, la incipiente nación española se destruirá a sí misma, como nunca lo había hecho, durante tres años de sangría total. Para Cataluña, el pro-

ceso revolucionario de 1931-1938 supondrá, dramáticamente, alcanzar, con limitaciones, con lentitud, con retrocesos, un principio de autonomía política, por la que se había estado luchando desde hacía al menos medio siglo. Pero el cumplimiento del destino fatídico, que hemos ido describiendo precisamente para negarle este carácter de fatalidad y otorgarle el de ejercicio constante del libre enfrentamiento objetivo de intereses de clase, su agudización confirmará la debilidad del pacto de los republicanos catalanes con los españoles (puesta de manifiesto en el primer bienio), la supeditación de la autonomía de Cataluña al conflicto social y político que preside el segundo bienio, y la confluencia de la plenitud autonómica catalana con la hegemonía de las fuerzas políticas socializantes durante la guerra.

Después de una penosa conquista parcial de sus libertades, Cataluña alcanzará la culminación de su autonomía durante el trienio bélico. Pero el curso de la guerra y de la revolución en el territorio catalán irán imponiendo un catalanismo doctrinal de nueva creación, un nacionalismo proletario peculiar, expresión de las complejas, tensas y cambiantes relaciones de poder en el seno de la sociedad catalana. La derrota truncará este movimiento hacia la izquierda del catalanismo; es decir, la fusión de la revolución socialista con la causa nacional catalana. Era la última experiencia teórica y práctica que le faltaba hacer al catalanismo. Según sus propugnadores marxistas, sería la lucha y la victoria final de Cataluña. Según el nacionalismo revisionista de Valls i Taberner sería el final de una ruta falsa y el fin de la propia Cataluña.

La Constitución de 1978

El período de transición entre el final de la dictadura franquista y el primer funcionamiento de un régimen constitucional obligaron al Gobierno a enfrentarse con un reto muy grave: el conflicto crónico del País Vasco, la impaciencia autonomista de Cataluña y el reflejo que ambos fenómenos podían producir en el resto de nacionalidades y regiones.

El problema político y jurídico de cómo sería restablecida la Generalitat no quedaba resuelto con la fórmula unitaria que había adoptado la Assemblea de Catalunya (órgano democrático de amplia representación ciudadana, fundado en 1971); es decir, con la reivindicación de los «principios e instituciones del Estatuto de 1932». El restablecimiento de este estatuto —indisolublemente ligado a la Constitución republicana— solamente era concebible desde un mimetismo antihistórico como fue la «ruptura» del 14 de abril de 1931. Todavía era más inconcebi-

ble que las fuerzas populares catalanas pudieran repetir, sin ninguna clase de soporte, aquel 14 de abril en el contexto español de 1976, proclamando unilateralmente la autonomía de Cataluña.

La transición y el pacto posibilista presidieron la aventura histórica hasta el punto que la restauración provisional de la Generalitat histórica se efectuó aplicando la Ley de Bases del Régimen Local de 1975, aprobada por las últimas cortes franquistas poco antes de la muerte del dictador. Y no solamente esto. La Generalitat quedó restaurada como un órgano parecido a las mancomunidades de diputaciones provinciales y no como un órgano de autonomía política. No obstante, adoptó una apariencia de «gobierno provisional», con «ministros», políticos y técnicos, bajo la omnímoda presidencia del señor Tarradellas.

En el contexto español y en la coyuntura política de una transición dominada por las fuerzas conservadoras de siempre, había que ir hacia la autonomía de Cataluña no solamente con pies de plomo, sino a pasos contados. El paso siguiente sería la Constitución autonomizadora de 1978, única puerta posible para avanzar hacia un Estatuto de autonomía que incluso pudiera superar al concedido por las Cortes republicanas en 1932.

El título VIII de la Constitución fue aprobado gracias al acuerdo fundamental de los dos grandes partidos españoles con mayor presencia en las Cortes constituyentes: UCD y PSOE. El primero pretendía someter el inevitable proceso autonomizador a un ritmo lento y las futuras comunidades autónomas a un fuerte control desde el poder central. Por su parte, el PSOE pretendía indicar un proceso federalizador mediante la igualdad de oportunidades autonómicas para todas las regiones y nacionalidades (tanto en el punto de partida como en la plenitud de autogobierno), respetando los derechos históricos de las nacionalidades que, durante la segunda república, plebiscitaron favorablemente estatutos de autonomía..

La intervención de los constituyentes catalanes fue indudablemente decisiva no solamente en la cuestión de la estructura territorial del Estado, pero especialmente en ella, dado que en la ponencia que elaboró el anteproyecto constitucional estuvieron presentes el nacionalista Roca Junyent y el comunista Solé Tura, y el ponente socialista Peces Barba actuó siempre con el asesoramiento del Partido Socialista de Cataluña. Al mismo tiempo, en la comisión constitucional tuvo un papel muy importante el socialista catalán Martín Toval, que intervino directamente en el acuerdo final entre la UCD y el PSOE por lo que se refiere al título VIII.

En resumen, puede decirse que, por primera vez en la historia de Cataluña, las principales fuerzas políticas catalanas con-

seguían no sólo influir en una Constitución española —como lo hicieron, sin duda, en 1931—, sino crearla a imagen y semejanza de sus proyectos autonómicos. Recordemos que el Estatuto de Nuria tuvo que pasar la prueba imposible de resultar constitucional cuando no podía serlo porque se había avanzado a la propia Constitución y no coincidir su marco federal implícito con el dado por los constituyentes, de tipo unitario. En cambio, en 1978, los catalanes consiguieron construir un marco que tenía prácticamente la medida del diseño que mejor podía corresponder al cuadro autonómico a que aspiraban. A la hora de elaborar el Estatuto de Sau, los catalanes solamente tuvieron que limar los bordes de su proyecto para que encajara con la mayor facilidad en la Constitución redactada por ellos mismos.

Federalismo y nacionalismo en el pensamiento de Rovira i Virgili

JAUME SOBREQUÉS I CALLICÓ

Introducción y propósito

La historia del pensamiento político federal catalán está todavía en buena parte por hacer en su conjunto. Se han referido a ella de manera parcial los autores que han estudiado la primera república española; las grandes personalidades relacionadas de una manera o de otra con el federalismo, como Francesc Pi i Margall, Valentí Almirall o Antoni Rovira i Virgili, para nombrar solamente algunos nombres significativos; y la historia de los partidos de ideología más federalista, como la Unió Federal Nacionalista Republicana (1910).

Desde el punto de vista de la práctica política y de la concepción de la estructura del Estado, hay que juzgar de manera positiva la notable síntesis de Santiago Albertí sobre *El republicanisme català i la restauració* (1875-1923)[1] y el magnífico libro de J. A. González Casanova *Federalisme i autonomia a Catalunya* (1868-1938).[2] Y también la recopilación de textos hecha por Félix Cucurull en su obra *Panoràmica del nacionalisme català*.[3]

La existencia de estas obras y de otras[4] que tratan del federalismo de manera más o menos marginal no nos exime de señalar la conveniencia de profundizar en el análisis de los pensadores, casi siempre políticos, que se ocuparon de difundir sus ideas federales a través de libros y de artículos de prensa.

Si dejamos de lado la concepción política de Francesc Pi i Margall,[5] en definitiva el más íntimamente identificable con

1. Barcelona, Albertí editor, 1972.
2. Barcelona, Curial, 1974
3. París, Edicions Catalanes de París, 1975, 6 vols.
4. Joan B. Culla i Clarà, *El catalanisme d'esquerra Del Grup de L'Opinió al Partit Nacionalista Republicà d'Esquerra (1928-1936)*, Barcelona, Curial, 1977. Trata del federalismo del Grupo de L'Opinió y de la Inteligencia Republicana.
5. Sobre Pi i Margall y su época, consúltese: C. A. M. Hennesy, *La república federal en España. Pi i Margall y el movimiento republicano fede-*

el federalismo, y el más original y coherente, no cabe duda de que fue Antoni Rovira i Virgili (1882-1949), el político y escritor que más reiteradamente se refirió, a lo largo de su extensa obra escrita, al federalismo como solución óptima para resolver el problema de la pluralidad nacional del Estado español.[6]

Pero las referencias que aparecen en los diversos trabajos publicados sobre Rovira i Virgili en relación con este tema han sido escasas y poco extensas.[7] El objetivo de estas notas es presentar, a grandes rasgos, el pensamiento federal de este autor, que en su juventud se definió como un socialista nacionalista[8] y que fue evolucionando hacia posturas ideológicas socialmente menos radicales y nacionalmente más intensas, pero siempre de signo progresista y nunca independentista.[9]

Los primeros años

La formación federal de Rovira se forjó a través de la lectura del semanario dirigido por Pi i Margall *El nuevo régimen,* que su padre recibía en Tarragona. A principios de siglo se afilió a la Joventud Federal de esta ciudad y fundó allí el semanario *La Avanzada* (1902), que se definía como *Semanario Republicano Democrático Federal.* Durante su primera estancia en Barcelona (1901) había colaborado en la revista federal *La Autonomía,* que dirigía Francesc Pi i Arsuaga, hijo de Pi i Margall.

En 1902 asistió como delegado a la asamblea federal de Madrid, inaugurada un año después de la muerte de Pi i Margall. Según él mismo explica[10] encontró allí un ambiente centralista

---

ral (1886-1874), Madrid, Aguilar, 1966; Antoni Jutglar i Bernaus, *Federalismo y revolución. Las ideas sociales de Pi i Margall,* Barcelona, Universidad, 1966. Del mismo autor: *Pi i Margall y el federalismo español,* Madrid, Taurus, 1975, 2 vols. Y también: Josep Termes, *Federalismo, anarcosindicalismo y catalanismo,* Barcelona, Anagrama, 1976.

6. Los estudios biográficos más remarcables sobre Rovira i Virgili son los dos libros de Artur Bladé i Desumvila, *El meu Rovira i Virgili,* Barcelona, Teide, 1981, y *Antoni Rovira i Virgili i el seu temps,* Barcelona, Fundació Salvador Vives Casajuana, 1984.

7. A él hemos dedicado unos pocos párrafos Isidre Molas (prólogo a Antoni Rovira i Virgili, *Nacionalisme i federalisme,* Barcelona, Edicions 62, 1982), y yo («Rovira i Virgili, historiador i teòric del nacionalisme», *Annals* I, Universitat Catalana d'Estiu, Barcelona, L'Avenç, 1983, pp. 17-32).

8. Véase Jaume Sobrequés i Callicó, *Rovira i Virgili i el moviment obrer de principis de segle,* prólogo a Antoni Rovira i Virgili, *Notes obreres,* Barcelona, La Magrana, 1986.

9. La acción política de Rovira en los años 1922-1936 puede seguirse, en buena parte, en el libro de Montserrat Baras, *Acció Catalana* (1922-1936), Barcelona, Curial, 1984.

10. Francesc Pi i Margall, *La qüestió de Catalunya (escrits i discursos).* Traducción catalana y prólogo de Antoni Rovira i Virgili. Con una

y antirregionalista que le desagradó profundamente. «Entonces —escribe en 1913— nos pudimos convencer de la falta de verdadero espíritu autonomista en los federales españoles, y apreciamos toda la distancia que hay entre los federales catalanes y la gran mayoría de los del resto de España.» En opinión de Rovira, los federales que conoció en la mencionada asamblea eran casi todos anticatalanistas. El esfuerzo hecho por Pi i Margall en los últimos años de su vida para intentar hermanar el catalanismo (*regionalismo,* en expresión habitual de Pi) con el federalismo no había dado demasiados frutos.

De esta actitud antiautonomista de una buena parte de los federales españoles, incluso de aquellos que se autocalificaban de izquierdas, Rovira i Virgili, a lo largo de su obra, intentará salvar siempre la última etapa del pensamiento de Pi i Margall. En este sentido, recoge en la obra citada y en otras,[11] los artículos publicados por Pi en los últimos tres o cuatro años de su vida (1897-1901), en los que se manifiesta atraído por el catalanismo y por la necesidad de que el federalismo se identifique con las aspiraciones de Cataluña. Rovira menciona algunas de estas expresiones de Pi: «El regionalismo, o lo que es lo mismo, el federalismo (...).» «Son idénticos el catalanismo y el federalismo en lo que a la reorganización del Estado y a la autonomía de las regiones se refiere.» «El catalanismo determina hoy, como nosotros los federales las determinamos, las funciones del Estado y la autonomía de las regiones.» «El regionalismo no es sino el federalismo que nosotros venimos defendiendo públicamente hace más de treinta años (...).» «El regionalismo no es sino el federalismo con otro nombre.»

En 1903 contribuyó a la fundación del semanario *El Pacto,* también de ideología republicana y federal. La negativa de los

---

biografía de Pi i Margall. Barcelona, Societat Catalana d'Edicions, 1913, p. XXXI. El prólogo constituye una inteligente vindicación del catalanismo regionalista de Pi i Margall. Rovira reúne en este libro los artículos, traducidos al catalán, que muestran un Pi i Margall receptivo y convertido a la causa autonomista y a las reivindicaciones catalanistas que hasta entonces había menospreciado el federalismo español.

11. Isidre Molas ha recogido en el libro citado en la nota 7 un conjunto de artículos de Rovira i Virgili sobre Pi i Margall, publicados en la *Revista de Catalunya* entre el 10 de abril y el 19 de junio de 1912, así como los que publicó, en una encarnizada defensa de Pi i Margall, en *La Publicitat* en agosto de 1928. «El federalismo de Pi i Margall —escribe en mayo de 1912— quería formar la federación española por la unión de catorce regiones, de catorce Estados regionales, la mayor parte de ellos antiguos reinos, que eran los siguientes: Cataluña, Aragón, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, las provincias vascas, con Navarra, Asturias, Galicia, Extremadura, Sevilla, Granada, Murcia, islas Baleares e islas Canarias.» En ocasiones las dos Andalucías (la Alta y la Baja representadas por Sevilla y Granada) se juntaban en una sola región.

federales tarraconenses a catalanizar, como quería Rovira, *La Avanzada* y su catalanismo provocaron su expulsión del Centro Federal, bajo la acusación de ser un «reaccionario catalanista». «Es una decisión política», ha escrito Anna Sallés refiriéndose a su salida de *La Avanzada,*[12] «que revela la voluntad de Rovira de unir en una misma causa catalanismo y republicanismo, la firme decisión de dar un contenido catalanista al federalismo pimargalliano que había profesado hasta entonces».

La fundación en 1910 de la Unió Federal Nacionalista Republicana[13] proporcionó a Rovira el instrumento político para dar salida a su lucha por el federalismo, porque, como escribió él mismo, el partido «aspiraba a conseguir la autonomía catalana en el seno de la federación republicana, con el contenido constitucional señalado por el programa de Pi i Margall».[14]

La inclusión de la palabra «nacionalismo» en el programa de la UFNR despertó los recelos entre los republicanos españoles. El diario *El País* censuró el hecho con dureza: «Si dentro del vocablo "nacionalismo" no existe otro contenido que el de la organización federal explicada por don Francisco Pi y Margall, sobra esta palabreja concitadora de odios y de antipatías y de recelos (...).» Rovira contestó con firmeza que «en su aspecto político, legal, constitucional, nuestro nacionalismo significa lo mismo que el federalismo de Pi i Margall». Y añadió: «Pero cuando se ha dicho la palabra "nacionalismo" y se le ha sacado toda interpretación de separatismo añadiéndole la palabra "federalista", no hay confusión ni anfibología posibles.»

Rovira tuvo que replicar también a la acusación de que los hombres de la UFNR no hicieran claras manifestaciones de españolismo y de sentirse, por encima de todo, españoles. Rovira rehusó hacer esta afirmación, «no porque sea separatista —soy todo lo contrario—, sino por estas dos razones: primera, porque la afirmación mencionada puede interpretarse en el sentido de posibles oposiciones e incompatibilidades entre los intereses de España y nuestras ideas federales nacionalistas, cosa que no admito, y segunda, porque, suponiendo que tal oposi-

12. «Antoni Rovira i Virgili: teoria i pràctica de Catalunya», en Antoni Rovira i Virgili, *Resum d'història del catalanisme.* Biblioteca dels Clàssics del Nacionalisme Català, 1, Barcelona, Edicions La Magrana y Diputación de Barcelona, 1983, primera edició, 1936, p. VI.

13. Sobre la UFNR, consúltese: Silvia Tusell Gómez, *Los nacionalistas republicanos de 1904 a 1914,* Centre Nacionalista Republicà y Unió Federal Nacionalista Republicana. Tesis de licenciatura inédita, Barcelona, Universitat, 1984.

14. Rovira i Virgili, *Resum d'història del catalanisme,* p. 87.

ción o incompatibilidad existiera, yo, antes que español y antes que catalán, me sentiría liberal, es decir, hombre».[15]

Contra los lerrouxistas

Una de las constantes del pensamiento y de la acción política de Rovira fue su profunda animadversión a los radicales lerrouxistas. Cuando, en 1914, el pacto de San Gervasio selló la alianza electoral de la UFNR con el Partido Republicano Radical de Alejandro Lerroux, Rovira abandonó la Unión. Desde *La Campana de Gràcia* y *La Publicitat* sostuvo desde entonces una pugna ideológica constante con los radicales, cuya política denunció una y otra vez desde todos los puntos de vista. La cuestión del federalismo no fue una excepción.

El parlamento hecho en 1916 por el radical Hermenegildo Giner de los Ríos (1847-1923) en el Ayuntamiento de Barcelona, del que era concejal, sobre el uso del catalán, en el que se declaró enemigo del federalismo y favorable a la unidad, en el Estado español, de la lengua, la cultura y la acción de Gobierno, fue duramente replicado por Rovira i Virgili.[16] Éste puso de relieve, en un artículo publicado en *La Campana de Gràcia*, la incongruencia existente entre estas manifestaciones unitaristas, antiautonomistas y antifederales hechas por Giner de los Ríos, con las frecuentes declaraciones de Lerroux favorables al autonomismo federal y al pensamiento político de Pi i Margall. Pero, añadía a continuación que había que agradecer a Giner de los Ríos que hubiera puesto de manifiesto la verdadera cara del radicalismo, más cercana al contenido del discurso del concejal barcelonés que a las declaraciones hechas por Lerroux.

La réplica a Giner de los Ríos permitió a Rovira definir algunos aspectos de su pensamiento federalista. Así, en el citado artículo, escribió: «Una de las principales consecuencias del fe-

15. A. Rovira i Virgili, *El concepte de nacionalisme*. Publicado en *El País, El Poble Català*, el 22 de febrero de 1911. La denuncia contra la «gente de Madrid» por la incomprensión de la voluntad autonomista y federal de Cataluña puede verse también en el artículo de Rovira «Espanya, fora del món», *La Campana de Gràcia*, 10 de junio de 1916, en el que escribió: «Nada: cualquiera diría, oyendo estas exclamaciones, que en el mundo no hay Estados federales. Porque la característica de los Estados federales consiste precisamente en la existencia de Estados dentro de un Estado. Para los políticos y periodistas españoles no existen ni Alemania (...), ni Suiza, ni el imperio dual de Austria-Hungría, ni la Unión Sudafricana, ni Canadá, ni los Estados Unidos del Norte y del Sur de América.»

16. El hecho ha sido explicado por Joan B. Culla i Clarà, *El republicanisme lerrouxista a Catalunya (1901-1923)*, Barcelona, Curial, 1986, pp. 287-288; pero el autor no cita la réplica de Rovira i Virgili.

deralismo y del autonomismo es la libertad de los Estados particulares de la federación para hacer oficial el uso de la lengua del país. La enseñanza y la cultura, en el régimen federativo, van a cargo de los Estados particulares, sin prejuicio de la acción que en este punto pueda desplegar el Estado central. El federalismo —que es el régimen de la libertad colectiva— es incompatible con las unidades solemnes e intangibles que un día proclamó Salmerón y que ahora invoca el señor Giner de los Ríos.[17]

Pocos años después (1922) Rovira tuvo que salir nuevamente a la palestra para combatir la pretensión de los radicales de ser los herederos políticos de Pi i Margall y de oponer a los federal-lerrouxistas a los catalanistas, quienes, en opinión de los radicales, pretendían, en expresión que Rovira les atribuye, «la separación absoluta respecto a los otros pueblos peninsulares». Rovira afirma que, contra lo que acaba de decir Lerroux en Las Canarias, Pi i Margall no hubiera sido partidario de ahogar con sangre un eventual movimiento secesionista de Cataluña, y que, a diferencia de la postura «ultraespañolista y superpatriotera» que adoptó Lerroux en la guerra contra los Estados Unidos, Pi fue partidario de la independencia de Cuba.

La nueva polémica permitió a Rovira explicar, con elogio y asentimiento, los rasgos del pacto federativo defendido por Pi i Margall, basado en el «consentimiento de los pueblos que se unen». En este sentido, afirmó que Pi i Margall se oponía a que «los pueblos peninsulares tuvieran que aceptar a la fuerza, como condición indeclinable, la federación con los restantes pueblos». Dejaba este punto al pacto. «Si los pueblos de la península quieren unirse y aceptan las condiciones de la unión, ésta nace libremente (...). Un auténtico federal sólo puede querer la unión federativa de Cataluña y España, si esta unión tiene el libre consentimiento de la mayoría de los catalanes.»[18]

Dos años después, ya en plena dictadura de Primo de Rivera, Rovira se vio obligado a combatir nuevamente las demagógicas afirmaciones favorables a la autonomía de Cataluña y al federalismo hechas por el lugarteniente de Lerroux, Emiliano Iglesias, en *El Progreso*. «Pero debemos decir —escribió Rovira— que escuchamos con desconfianza la cantinela federalista de una parte de los republicanos españoles, y más marcadamente de los lerrouxistas. Estos caballeros han establecido la práctica fraudulenta de mezclar el programa federal con su política

17. A. Rovira i Virgili, «Els radicals, unitaris», *La Campana de Gràcia*, 26 de febrero de 1916 (artículo firmado con el seudónimo de *Fulmen*).

18. A. Rovira i Virgili, «En Pi i Margall i la llibertat de Catalunya» *La Campana de Gràcia*, 14 de octubre de 1922 (artículo firmado con el seudónimo de *Fulmen*).

anticatalana (...). El federalismo de esta gente es puramente nominal, y su fraude está tan a la vista, que hace falta una fuerte dosis de impudicia para continuar el juego de manos.»[19] Así pues, en opinión de Rovira, el federalismo auténtico es el de los que defendían los derechos nacionales de Cataluña; federalismo y catalanismo aparecen, en este sentido, completamente inseparables.

La madurez del planteamiento federalista de Rovira

La primera gran síntesis de la doctrina federalista de Rovira y Virgili se concretó en el libro *Nacionalisme i federalisme*, publicado en 1917.[20] La idea central de Rovira, expresada con gran contundencia, es que la «plena satisfacción de las aspiraciones nacionales de un pueblo en el orden político sólo puede alcanzarse en el seno de dos categorías de organización: el Estado propio independiente y el Estado compuesto federal. Todo movimiento nacionalista se encuentra, pues, ante estas dos soluciones: o la independencia o la autonomía federalista. Ambas soluciones implican la reivindicación de la soberanía de la nacionalidad».[21]

Todas las formulaciones que se han hecho en relación a la estructura pluralista de los Estados federales plantean el problema del origen de la soberanía. Ésta es una cuestión capital que preocupó intensamente a Rovira i Virgili. Aunque la respuesta dada por nuestro autor no admite dudas, no por eso dejó de insistir sobre ella en repetidas ocasiones, ni de debatir el problema desde diversos puntos de vista.

Ya desde el principio Rovira expresó la convicción de que el federalismo es una doctrina perfectamente respetuosa con los derechos nacionales de Cataluña. «Hablar de la soberanía de Cataluña —señaló— es simplemente plantear el problema catalán en el terreno federalista», porque en todo Estado federal «existen simultánea y armónicamente diferentes círculos de soberanía».

Estos diversos niveles de soberanía no están, sin embargo, sometidos a una jerarquía, no hay ninguno que esté por encima de los demás. Lo que podría ser calificado como soberanía preeminente lo es solamente «en el sentido de la mayor exten-

19. «Cataluña y la república española», *La Publicitat*, 5 de julio de 1924. Editorial sin firmar redactado por Rovira i Virgili.

20. Barcelona, Societat Catalana d'Edicions, 1917. Reedición: Barcelona, 1982. Véase nota 7.

21. Las citas textuales que haré a partir de ahora son del libro citado en las notas 7 y 20.

sión del círculo que abraza, pero no en el sentido de señorío o de tutela. Dentro de su propio círculo, cada soberanía no es ya la más alta, sino la única». Esto, aplicado a la división de competencias que establecen la Constitución y el Estatuto de autonomía actuales, permitiría que los gobiernos del Estado y los autonómicos asumieran la plena responsabilidad ante los ciudadanos de aquellas materias que les atribuyera el pacto, cosa que evitaría la permanente confusión generada por unas competencias que son siempre, de una manera o de otra, compartidas o concurrentes.

El sistema federal puede tener, y de hecho ha tenido, tipologías muy divergentes, puede encarnarse políticamente en estructuras políticas y administrativas de diversa naturaleza. Rovira distinguió dos tipos de federación: la regional y la nacional. La primera es la que reúne fragmentos de nacionalidades, o regiones, que no son unidades nacionales, en un todo más o menos indefinido (como fueron los territorios que integraron los Estados Unidos) que se quiere organizar, en virtud de una voluntad conceptual, de una manera jurídicamente federal. Es también el caso de Suiza, compuesta por tres fragmentos de otras naciones: Alemania, Francia e Italia.

Por lo contrario, la federación nacional es, según Rovira, «aquella en que los Estados que la constituyen son unidades nacionales, son naciones». Como ejemplo de posibles futuras federaciones nacionales en el ámbito europeo, Rovira citaba la escandinava (que estaría formada por Suecia, Noruega y Dinamarca), la ibérica (por Portugal, Castilla, Cataluña y el País Vasco), la balcánica (no especificaba la composición), la báltica (integrada por Polonia, Lituania, Livonia y Curlandia).

Para salvar el problema del papel de lo que hoy llamamos Països Catalans, Rovira habla de la compatibilidad entre las federaciones de tipo regional y las de tipo nacional. De esta manera una federación regional catalana podría reunir el Principado, Valencia y las Islas. Pero, en cualquier caso, es la federación nacional «la que puede resolver ampliamente los problemas nacionalistas. En el sistema federativo cabe, entera, la soberanía política de las naciones». Porque son «los Estados que se federan los que, recabando sus propias funciones, marcan la esfera de acción y las condiciones de funcionamiento del poder común, el cual no interviene en el ejercicio de las facultades de aquellos Estados».

Rovira rechaza cualquier clase de federalismo que menosprecie la soberanía de las partes. Si hay imposición del Estado central sobre los Estados particulares y control de la autonomía, no puede hablarse de federalismo. En este caso, como máximo, podría afirmarse que existe descentralización administra-

tiva. No basta, pues, con firmar un pacto, es necesario que éste reconozca «la soberanía de los Estados particulares en todo el círculo de sus poderes; es decir, que estos Estados no estén sometidos, dentro de este círculo, al señorío o al control del Estado central». Insiste en algo que tiene actualmente un gran valor: «En una palabra, en la federación, los Estados federales *cuando se mueven en el círculo de las propias atribuciones»,* el subrayado es mío, «son tan libres como los Estados independientes».

Naturalmente, esto plantea el problema de la división de competencias, lo que equivale a decir la división de soberanías entre los Estados particulares y el Estado central. Desde el punto de vista de la extensión, la soberanía de cada uno de los Estados puede ser mayor o menor «según sea mayor o menor el número de atribuciones (...)» que tenga el Estado central. Pero, desde el punto de vista de la intensidad, la soberanía sólo admite un grado: el de la plenitud. Éste es, desde mi punto de vista, el aspecto más positivo del sistema federal propugnado por Rovira; es el que, como he escrito hace un momento, tiene plena vigencia como proyecto político para el futuro.

Y aun, en este aspecto, quiero aducir un nuevo texto de Rovira porque considero que, a pesar de haber estado escrito en 1917, es todavía de actualidad setenta años después. Dice así: «Decimos, pues, que la soberanía no es este poder total, absoluto e ilimitado de que hablaba Bodin,[22] hace siglos, sino que es el poder de ejercer determinadas facultades —no es necesario que sean todas— con libertad y con autoridad completas, sin intervención ni control de organismos superiores.» La validez de esta afirmación se hace, después de la integración del Estado español y, por consiguiente, de Cataluña, en la Comunidad económica europea, absolutamente incontestable y debe ser objeto de una cuidadosa reflexión por parte de los dirigentes políticos españoles y catalanes.

A continuación Rovira se adentra en el análisis de la división de soberanías, y por lo tanto de competencias, entre los Estados particulares y el Estado central que, a su criterio, había de partir de la base de la claridad. Comienza afirmando que en «las Constituciones federalistas se adopta el procedimiento de señalar las facultades del Estado central. Todas las facultades que no son atribuidas a éste quedan a cargo de los Estados particulares». Es lo que sucede en las Constituciones de los Estados Unidos, Suiza o Alemania.

22. Jean Bodin (1529-1596), jurista, político y pensador francés. Afirmaba que el rey encarnaba, con un poder absoluto, la unidad nacional, y que su soberanía sólo estaba limitada por las leyes divinas y de la naturaleza, entre las que destacaba la propiedad privada y determinadas normas constitucionales consuetudinarias.

Rovira mencionó las competencias esenciales que deben mantener los Estados particulares o federales para que no se resienta su soberanía. Son éstas: servicios administrativos interiores, como obras públicas, comunicaciones, beneficencia y servicios técnicos, finanzas y régimen tributario, garantía de la libertad y defensa del orden público en el interior, resolución de la conflictividad entre municipios del Estado particular, legislación civil, penal y de procedimientos, nombramiento de funcionarios de la administración interior, organización de los tribunales de justicia, enseñanza y cultura, y lengua. En síntesis, todas las reivindicaciones catalanistas serían plenamente satisfechas, afirma Rovira, si se transfiriera al gobierno catalán las competencias señaladas.

De todas maneras Rovira, que fue siempre una persona abierta a la colaboración exterior y que nunca fue partidario de un particularismo estrecho de miras, admitía la posibilidad de que algunas de estas competencias fueran «compatibles con la tendencia a la unificación que existe en ciertos sectores de la vida social». No le repugnaba, pues, la idea de que en la legislación civil, y sobre todo en la penal y en la de procedimientos, los diferentes Estados pudieran unificar sus respectivas legislaciones. Tanto Pi i Margall como el mismo Valentí Almirall aceptaban «la conveniencia de unificar determinados servicios y ramas de la legislación».

A pesar de que no señaló las funciones que, en el sistema federal que proponía, debían corresponder al Estado central, del análisis que hizo de la ley británica del *Home Rule* de 1914, que debía aplicarse en Irlanda, parece desprenderse que aquéllas podrían ser, al menos, éstas: leyes relativas a la corona, la paz y la guerra, el ejército y la marina, los tratados internacionales y los títulos y dignidades.

Rovira, que siempre estuvo muy atento a los acontecimientos internacionales y que fue desde muy pronto un precursor de la política europea, tenía una gran esperanza en que la futura europeización española tenía que favorecer extraordinariamente la causa de la autononía catalana y vasca. En este sentido, confiaba plenamente en que el nuevo orden político que surgiría de la paz —no olvidemos que el libro *Nacionalisme i federalisme* apareció en 1917, en plena guerra mundial— sería muy favorable para las nacionalidades oprimidas. Por eso escribió: «Y si el Estado español se convierte en un Estado europeo, abierto a los vientos y a las influencias de Europa, tendrá que cambiar todo el sistema de su constitución política y reconocer una amplia autonomía federativa a Cataluña y a Vasconia, nacionalidades redivivas, y a todas las regiones peninsulares que sientan el deseo del gobierno propio.»

Nuevas formulaciones federalistas

La otra obra de Rovira en la que planteó nuevamente la cuestión del federalismo fue la publicada en 1931, unos meses después de proclamarse la segunda república, con el título de *Catalunya i la república.*[23]

En ella Rovira constata con desengaño que la posguerra mundial no había aportado nada positivo al avance del federalismo europeo y que tanto el plan federativo de Aristide Briand[24] como la acción de la Sociedad de Naciones[25] se basaban en la pervivencia de los viejos Estados nacionales fuertemente centralizados. La proclamación de la república española abría, sin embargo, una gran esperanza: «En Cataluña es la hora del federalismo. Y los de aquí y los de allá tenemos que esforzarnos todos y aprovechar noblemente esta hora decisiva.»

La idea central de Rovira fue en aquel momento la del «federalismo potestativo»: la autonomía federativa era algo que había que *ofrecer* a todas las regiones peninsulares, pero no imponerla. A su criterio, en una primera etapa solamente Cataluña y el País Vasco tendrían interés en acceder a aquella autonomía. «La constitución inmediata y global de un Estado peninsular federativo o confederativo no sería muy factible, y, si se hiciera, deberíamos temer un rápido y estrepitoso fracaso.» Y añade: «El sincronismo federativo, impuesto desde arriba, podría ser fatal.»

Este federalismo potestativo y sucesivo «ofrecería —escribe Rovira— la posibilidad inmediata de las primeras realizaciones del ideal catalán en el seno de la nueva España».

Rovira, que era un observador muy inteligente de la realidad política, se dio cuenta, en aquel momento crucial, de las dificultades existentes a la hora de propugnar un sistema político y una estructura del Estado que diera salida a las aspiraciones nacionales catalanas y a la consolidación de la democracia republicana: nivel de conciencia nacional muy desigual, imposibilidad de hacer una federación nacional a base de Portugal y Galicia, Castilla y las regiones afines, Cataluña, Valencia y las Islas, el País Vasco, y la imposibilidad también de construir una unidad estatal catalana.

23. Antoni Rovira i Virgili, *Catalunya i la república,* Barcelona, 1931, Reedición: Barcelona, Undarius, 1977.

24. Aristide Briand (1862-1932), político socialista francés. Propugnó un plan de federalismo para Europa después del final de la guerra mundial, de desarme y de colaboración internacional, que le valió el Premio Nobel de la Paz de 1926.

25. Organización internacional, con sede en Ginebra, creada en enero de 1920 para garantizar la cooperación y la seguridad internacionales.

Por eso propugnaba la aprobación de una Constitución que permitiera «a los diversos pueblos peninsulares con personalidad realmente viva, la ascensión a Estados autónomos (...)». Afirmaba que en este aspecto sería necesario «un procedimiento constitucional para que a medida que los pueblos ibéricos se capaciten para el gobierno propio, encuentren ampliamente abiertas las puertas de la autonomía».

Así, pues, para Rovira se trataba de reivindicar una autonomía federativa «es decir, el conjunto de facultades propias de un Estado particular dentro de la federación». Cataluña tenía que llevar a las Cortes generales solamente el *Estatuto de las relaciones entre Cataluña y el poder central,* pero no la *Constitución interior de Cataluña,* que debía ser aprobada por el parlamento catalán. El poder central sólo podía tener derecho a comprobar que se adaptara a lo que estableciera la Constitución general. Da la sensación que, bajo la descripción de un procedimiento federalista, Rovira describía lo que sería la organización constitucional y autonomista implantada por la segunda república, porque lo que Rovira consideraba un rasgo definidor del federalismo (la aprobación de la Constitución interior) no sería otra cosa que la ampliación del contenido general del Estatuto regulador de las relaciones con el poder central. A no ser que se aceptara que, en cierta manera, era ya «federalista» la Constitución republicana de 1931, o que aceptemos hoy que lo sea la Constitución monárquica de 1978. Estoy convencido de que, en el caso de Rovira, era así. No creo que pueda interpretarse de otra manera el párrafo siguiente: «Cataluña ha de darse libremente a su Constitución», así lo hizo al aprobar el parlamento el Estatuto interior, en 1933, «dentro de los límites marcados por la Constitución general española», la aprobada en 1931, «y por el Estatuto especial en su caso». Se refiere al futuro Estatuto de autonomía aprobado en 1932.

Y añade, en esta descripción federalista: «Ninguna institución del poder central puede decidir, por ejemplo, cuál será la organización detallada del poder ejecutivo o del poder legislativo catalán. La institución federal autorizada sólo puede declarar si en el texto elaborado por Cataluña hay alguna infracción constitucional.» Es exactamente lo que ocurrió con el mencionado Estatuto interior de 1933.

El mismo Rovira nos da la clave del por qué del uso de la palabra «federalismo» para impulsar el enderezamiento nacional de Cataluña: «Los catalanes tenemos actualmente un gran interés, hasta un interés de táctica, en plantear nuestro problema de conformidad con los términos del federalismo. Casi todos los republicanos de España son o se llaman federales, y lo que quizá nos negarían si lo pidiéramos en nombre del

nacionalismo, no nos los podrán negar en nombre del federalismo.»

En síntesis, para Rovira, el federalismo y el camino federal, el autonomismo federativo —en realidad cierto aguamiento de la concepción federal expuesta unos años antes, comprensible y plausible dadas las circunstancias políticas españolas de 1931—, era un buen medio para «la consecución de las aspiraciones catalanas. —Y añadía—: El establecimiento de una amplia autonomía federativa dejaría resuelto en una vasta perspectiva histórica el problema de Cataluña».[26]

Federalismo y separatismo

El nacionalismo de Rovira i Virgili no fue nunca separatista. La cuestión de la independencia política de Cataluña fue un tema que estuvo presente en muchos de sus trabajos intelectuales, tanto en los libros como en los casi infinitos artículos periodísticos. No debe extrañar, pues, que se refiriera también a él en relación con el federalismo.

He elegido una muestra poco conocida de cuál fue el pensamiento de Rovira i Virgili en este sentido. Se trata de un artículo publicado en *La Campana de Gràcia* en 1922. La pregunta que hace al inicio del escrito pone bien claramente de manifiesto que, para Rovira, el federalismo es la única alternativa válida al separatismo. ¿Tenemos los catalanes que ser separatistas o federales? Ésta es la disyuntiva. Parece indicar que no hay otra que sea válida.

La ampliación de la pregunta deja bien clara la respuesta: la Cataluña del futuro ha de permanecer aislada «¿o tiene que juntarse a los pueblos vecinos en una amplia organización que respete su autonomía interior?».[27] Para responder a estos interrogantes Rovira hace cinco constataciones, a través de las cuales, señala, de una manera esquemática, que el futuro de Cata-

26. El 26 de febrero de 1931, un mes y medio antes de la proclamación de la república, Rovira publicó en *La Campana de Gràcia* un artículo («El camí de l'autonomia») en el que, con gran lucidez, afirmaba que la autonomía catalana solamente era posible en el seno de la democracia española y que era conveniente, por eso, contar con el soporte de los demócratas españoles, lo que impedía pedir más que la autonomía federativa. Si exigiéramos más, escribió, «perderíamos las simpatías y la ayuda de una gran parte de la democracia española. Si nos conformáramos con menos, dejaríamos en pie el conflicto de los dos pueblos y caeríamos en un grave pecado de renuncia».

27. Antoni Rovira i Virgili, «Federalisme i separatisme», *La Campana de Gràcia*, 5 de agosto de 1922 (artículo firmado con el seudónimo de *Fulmen*).

luña será el resultado no solamente de la voluntad de los catalanes, sino de la actitud que adopten, ante el problema catalán, los otros pueblos peninsulares. Las afirmaciones de Rovira son éstas:

1.ª El federalismo es una solución armónica y pacífica del problema de la estructura del Estado, pero solamente puede tener vigencia si las partes implicadas en el conflicto llegan a un acuerdo. De esto puede desprenderse la necesidad de negociar con habilidad y no tratar de imponer la propia razón con intransigencia.

2.ª La aceptación de la fórmula federalista puede ser el resultado de dos concepciones políticas y nacionales diferentes. La de Cambó, que consideraba que era necesario preservar la unidad hispánica. La de Rovira y la del partido que acababa de constituirse entonces, Acció Catalana, que estaban convencidos de que el federalismo permitiría que Cataluña alcanzara «sus libertades esenciales sin tener que pasar por el período tormentoso de una guerra para lograr la independencia (...)».

3.ª El federalismo supone que se ha llegado a un acuerdo con los otros pueblos peninsulares, mientras que el separatismo es una actitud individualista. «El federalismo —escribe— exige la voluntad de dos o más. Por eso es bilateral (...).» En este sentido, el federalismo de Rovira aparece como una actitud más solidaria, más universalista, más progresista, más genéricamente de izquierdas que el separatismo.

4.ª Ahora bien, si, como ya ha dicho, el federalismo reclama el acuerdo de otros pueblos hispanos, en el caso en que estos pueblos no se mostraran propicios al sistema federal, el nacionalismo catalán se transformaría automáticamente en independentismo. Por eso nadie debía sorprenderse del avance realizado por éste durante los últimos años, en los que las reivindicaciones autonómicas catalanas habían sido rehusadas una y otra vez por la clase política española. Porque, un «nacionalismo que no reacciona (...) ante la actitud hostil del pueblo dominador, no es un nacionalismo efectivo. Es un regionalismo desmedrado».

5.ª El federalismo es una solución pacífica al problema de la libertad de Cataluña. Si ésta tuviera que lograrse a través de la violencia, no tendría sentido hablar de federalismo. La violencia «rompería todos los lazos federativos teóricamente posibles». Rovira parece indicar que no valdría la pena hacer la guerra por el federalismo. Si se hiciera una guerra, sería para la independencia y la separación.

En resumen, «que la elección entre federalismo y separatismo no depende, en gran parte, de los catalanes, sino de los otros. En el corazón de los patriotas catalanes, la elección ya

está hoy hecha. Tendrían que pasar cosas que es muy difícil que pasen para conseguir, en este punto, la modificación del estado de ánimo actualmente predominante en nuestra juventud».

Conclusión

En síntesis, Rovira ofrece, en un momento en que ningún analista político perspicaz —y Rovira lo era— podía pensar en la posibilidad de modificar la estructura del Estado español en un sentido federal, una visión conceptual del federalismo clásica y bastante maximalista. Su marco teórico no ofrece grandes aportaciones propias, pero hay que reconocer que hizo una recepción muy coherente y nada abstracta de lo que eran el pensamiento y la práctica política del federalismo en Europa y América.

Al caer la monarquía y proclamarse la república, se abrían al país unas determinadas posibilidades de aprovechar el clima genéricamente federalista de una buena parte del republicanismo español para intentar dar a la nueva estructura del Estado unos contenidos federales. El esquema clásico no era obviamente viable y Rovira lo sabía. Por eso hizo una formulación que daba cierto contenido federalista al compromiso autonomista contraído en San Sebastián por las organizaciones políticas antimonárquicas.

De esta conjunción nació una nueva formulación federalista que, como ya he dicho, no iba mucho más allá de lo que era el proyecto autonomista. El realismo obligaba a Rovira a matizar los viejos planteamientos teóricos más ortodoxos. Pero, en cualquier caso, Rovira siguió fiel a los principios federalistas de siempre, en cuya aplicación política veía la posibilidad de que Cataluña recuperara sus derechos nacionales y su soberanía. Y lo hiciera a través de un pacto con los otros pueblos peninsulares que evitara la radicalización insolidaria, que hubiera sido gravemente desestabilizadora para la consolidación democrática. Para Rovira, el federalismo fue siempre, además, un camino de europeización y de internacionalismo. Por otra parte, sus planteamientos constituyen un buen material teórico para la reflexión política. Quisiera que estas notas pudieran ser útiles, en el futuro, en esta dirección.

Una reflexión sobre las alternativas planteadas al centralismo español y su significación política diversa

JOAN PRATS I CATALÀ

El éxito histórico del centralismo en España no representa ni con mucho su carácter indiscutible. Al contrario, el proyecto constitucional dominante del Estado unitario centralista casi nunca ha disfrutado de suficiente legitimidad social; por eso ha debido imponerse, normalmente por métodos autoritarios, y siempre ha sido contestado por los proyectos alternativos foralistas, federalistas y nacionalistas.

Antes de exponer brevemente la significación política diversa de estos movimientos, hay que hacer una observación sobre «descentralización administrativa». En España, las fuerzas políticas anticentralistas nunca han tenido como objetivo la simple descentralización administrativa, sino el establecimiento de un sistema de autogobierno territorial en el seno de un proyecto constitucional diferente del Estado unitario centralizado o administrativamente descentralizado. Hay suficientes trabajos que demuestran claramente que las doctrinas, proyectos o incluso textos legales, siempre rápidamente frustrados, que hacen referencia al establecimiento de regiones administrativas, fortalecimiento de las diputaciones provinciales, creación de mancomunidades provinciales, regeneracionismo de los municipios o regímenes administrativos especiales de las regiones, han sido formulados desde el pensamiento o la política del Estado central como respuesta eventual al avance del federalismo o de los nacionalismos. Éstos —aparte del caso dialogante que representó la Mancomunitat de Catalunya, también rápidamente frustrada—, en los pocos casos en que consiguió participar en el proceso constituyente, exigieron e impusieron formas de organización política que representaban la ruptura de la estructura centralista y a veces la superación de la mera descentralización administrativa.

Durante el siglo XIX, el carlismo se resistió siempre políticamente, algunas veces con las armas y doctrinalmente a través del foralismo, al proyecto político dominante unitario y cen-

tralista. Me abstendré de hacer la valoración de este movimiento histórico, muy compleja y todavía discutida; sólo cabe señalar que ha dejado huella en la configuración de la España actual. El foralismo no sólo se impuso excepcionalmente en las provincias vascas y Navarra del régimen provincial uniforme o común a través de la confirmación de los fueros y las leyes paccionadas, sino que ha influido decisivamente en el Partido Nacionalista Vasco y en la conflictiva configuración interna del País Vasco como comunidad autónoma, ha permitido, además, la configuración actual de Navarra como comunidad autónoma foral, lo que ha representado una forma de ejercicio del derecho a la autonomía plenamente singular y, finalmente, ha tomado forma en la primera disposición adicional de la Constitución española de 1978, que declara que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a término, si cabe, en el marco de la Constitución y los Estatutos de autonomía».

El segundo gran movimiento anticentralista de la historia española contemporánea ha sido el federalismo. Sin prejuicio de reconocer la presencia de ideas federalistas desde mucho antes, lo cierto es que el movimiento federal se presenta como una fuerza política organizada portadora de un proyecto constitucional en el contexto de la revolución anticentralista y democrática de 1868. Hay que señalar que las ideas federalistas no fueron nunca patrimonio exclusivo de los partidos que se autonombraban federales. Su influencia fue clara en todos los partidos democráticos españoles y de una manera muy especial en el Partido Socialista Obrero Español.

El gran inconveniente político-práctico del federalismo procede de su pretensión de imponer, en las duras condiciones de la vida española que hemos mencionado anteriormente, un modelo constitucional, sincrónicamente y en todo el territorio español, que sólo era verdaderamente deseado y adecuado para algunas regiones. Dado el estado general de invertebración del país, las estructuras y las ideas federalistas —entendidas principalmente según el ideario basista de Pi i Margall— no hicieron más que estimular las fuerzas centrífugas que llevaron al Estado a una eclosión del cantonalismo que desacreditó e hizo temer durante mucho tiempo el replanteamiento de las fórmulas federalistas. Desde entonces, la derecha española y el Ejército pasaron a considerar el federalismo como una fórmula de desintegración de España, y a combatirlo en este sentido.

Pero tanto los socialistas como los nacionalistas catalanes y vascos aprendieron otras y buenas lecciones. Los primeros, aunque seguían manteniendo su simpatía por la idea federal e

incluso proclamaban el federalismo como forma última de organización del Estado, comprendieron que no era posible pasar del centralismo al federalismo en un salto de cambio constitucional, sino que, al contrario, para llegar eventualmente a un régimen federal era necesaria una fase intermedia, quizá larga, en la que se fueran afirmando en su autonomía las regiones que quisieran acceder a él. Pero solamente si se generalizaba y completaba el régimen de autonomías, es decir, al final del proceso, solamente entonces sería conveniente plantearse la forma federal del Estado. De hecho, este razonamiento significó entonces y significa también ahora el mantenimiento ideológico del federalismo y, a la vez, el condicionamiento de su implantación práctica a la realización plena de las autonomías políticas en todo el territorio español.

El fracaso del federalismo fue también otra de las claves determinantes de los futuros partidos nacionalistas. Especialmente en Cataluña se vio que el trabajo político, en el seno de los partidos españoles en espera de una transformación federal del centralismo, no era demasiado prometedor. Y desde entonces fue creciendo la opinión de organizar movimientos y fuerzas políticas exclusivamente catalanas —primero regionalistas y después nacionalistas— que no aspiraban prioritariamente a transformar el Estado a la medida de Cataluña, sino a conseguir una autonomía política singular, un Estatuto, donde se establecerían paccionadamente las relaciones entre la nacionalidad catalana y el Estado español. Esto no significó nunca que el nacionalismo catalán se desentendiera de los problemas generales de España (el caso ha sido siempre muy diferente); al contrario, el nacionalismo catalán ha sido siempre intervencionista o beligerante. Pero significó la aceptación, como principio organizativo del Estado, del desarrollo desigual de las autonomías, al menos desde una perspectiva sincrónica.

Resulta, pues, que la lección que los socialistas y los nacionalistas obtienen de la experiencia federal los lleva a ponerse de acuerdo para llevar a término una estrategia basada en la reconstrucción progresiva del Estado, a través de las autonomías políticas, plasmada por primera vez en la Constitución republicana de 1931, inspiración principal de la Constitución de 1978, a la cual, por consiguiente, nos referiremos a continuación. Pero, por otra parte, la diversidad de intereses sociales que representan estas fuerzas y la legitimidad y el proyecto político muy diferente del que son portadores (estatal en un caso y regional en el otro), les hará vivir en una permanente tensión política, tan clara ahora como lo fue en la época de la segunda república. Los socialistas son ante todo portadores de un proyecto de Estado, del cual la autonomía es un aspecto impor-

tante, pero parcial. En cambio, para los nacionalistas, la autonomía es su razón de existir. Si añadimos a eso las mentalidades y los intereses sociales diferentes que representan unos y otros —modernidad progresista de base obrera y popular, en un caso, frente a una modernidad conservadora de base interclasista, en el otro— y el hecho de que los nacionalistas tienen en los socialistas su verdadero y casi único rival político en la respectiva nacionalidad, podemos comprender fácilmente porque, tanto antes como ahora, si bien están condenados a entenderse para luchar por la democracia, esto se produce con una tensión política inevitable, que continuará durante todo el proceso constitucional. La tensión se traducirá en la acusación a los socialistas de centralistas o semicentralistas y su réplica a los nacionalistas de insolidarios y de estar partidariamente interesados en una estrategia de reivindicación y tensión permanente que puede poner en peligro la estabilidad del sistema democrático. De hecho, esta estabilidad ha dependido y depende en parte de si el conflicto casi inevitable al que acabamos de referirnos se mueve siempre dentro de los límites constitucionales.

La Constitución republicana de 1931 representó la primera plasmación histórica de este proceso. Respecto a eso podemos resumir el contenido en los siguientes puntos:

— Rechazo de la solución federal y establecimiento de una vía constitucional que permita conseguir la autonomía política en las regiones que la deseen y en el grado que la deseen. Respecto a esto, el siguiente párrafo, bastante citado, del preámbulo del anteproyecto de la Constitución no puede ser más significativo:

Las provincias han adquirido, en el decurso de un siglo, una personalidad y un relieve que nadie puede desconocer; y en la mayoría del territorio nacional nadie se queja de esta organización, ni se reclama otra. Habría sido, pues, arbitrario hacer sobre el papel una república federal que, según parece, no desea la mayoría del pueblo a la que se ha de imponer. Pero también con la misma claridad han surgido o apuntan anhelos de una personalidad autónoma en otras regiones españolas, y en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con tanto apasionamiento que cerrar el camino a su expansión sería, además de una negación injusta del sentido de la libertad, un insigne desacierto político. He aquí las razones por las que la comisión ha preferido, en lugar de inventar un federalismo uniforme y teórico, facilitar la formación de entidades que, para conseguir más o menos autonomía, habrían de surgir de su propio deseo.

— Por consiguiente, la comisión no impone la autonomía, sino que se limita a configurarla como un derecho de los territorios que la deseen, previendo los mecanismos que sería necesario utilizar, si conviniera, mecanismos que culminan con la aprobación del Estatuto correspondiente. Por eso, la Constitución de 1931 ordenaba la construcción de las autonomías regionales según lo que los autores después han convenido en llamar «el principio dispositivo». En efecto, la Constitución no dividía España en regiones, sino que se limitaba a reconocer el derecho en constituirse en región autónoma a una o algunas provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, siempre que así lo decidieran. El ejercicio de este derecho pasaba por la elaboración de un Estatuto («que será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico») que tenía que proponer la mayoría de ayuntamientos de la región o al menos los ayuntamientos que comprendieran las dos terceras partes de su censo electoral, que tenían que aceptar en plebiscito las dos terceras partes de los electores de la región y, finalmente, tenía que aprobar el Parlamento español, único titular constitucional de la soberanía.

El lector se habrá dado cuenta al instante de que este sistema representaba que, temporal o definitivamente, el Estado de la segunda república estaría formado por unos territorios organizados en regiones autónomas y otros en municipios y provincias en régimen simple de descentralización administrativa. Como el proceso constitucional quedó violentamente truncado en 1936 al estallar la guerra civil, y en aquel momento sólo Cataluña y el País Vasco se habían constituido en regiones autónomas, es imposible saber qué habría pasado, si bien los indicios parecen señalar hacia una generalización progresiva del proceso.

Pero el hecho es que la utilización del principio dispositivo fue seriamente criticado entonces ni más ni menos, entre otros, que por Ortega y Gasset al defender una enmienda a la totalidad del proyecto constitucional, en la que proponía la extensión del régimen autonómico a todo el territorio porque «si la Constitución crea sin duda la organización de España en regiones, ya no será la España una, la que se encontrará ante dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí las que se enfrentarán, y de esta manera, el poder nacional, integral, estatal y soberano único, podrá ceñirse majestuoso sobre sus diferencias».

A pesar del esplendor del texto, la decisión de los constituyentes, que, a mi manera de entender, conocían mejor la histo-

ria política reciente y la razón de ser de las autonomías, no varió en absoluto.

También hubo, como ahora, un cierto debate alrededor de la forma del Estado de la Constitución de 1931, y se acordó llamarle «Estado integral de tendencia federativa» o «Estado integral» a secas y al que se caracterizó poco significativamente como «un tipo intermedio de Estado entre el unitario y el federal caracterizado por la autonomía regional». La escasa fuerza significativa de estas caracterizaciones procede de la irreductibilidad de la Constitución española de 1931, fruto de nuestro proceso histórico singular, a las categorías del derecho público comparado. En particular, el rechazo del federalismo por los constituyentes no significó la no inclusión en la Constitución de alguna de las técnicas de ordenación de poderes propios de los Estados federales, aunque otras más típicas sí fueron expresamente excluidas. Así, en la Constitución de 1931 no hay pacto federal, ni colaboración en la soberanía, ni indicación de los Estados federales, ni segunda Cámara legislativa territorial, ni atribución de las competencias residuales a las regiones autónomas...

Pero la inspiración o tendencia federal es evidente en muchas de las técnicas utilizadas para la ordenación de las respectivas competencias del Estado y de las regiones autónomas. Estas técnicas son las siguientes: *a*) establecimiento de una lista de materias cuya legislación y ejecución son competencia exclusiva del Estado; *b*) establecimiento de una segunda lista de materias cuya legislación corresponde al Estado y cuya ejecución «podrá corresponder a las regiones autónomas según su capacidad política, y según el parecer de las Cortes»; *c*) la legislación exclusiva y la ejecución directa de las materias no incluidas en las listas anteriores se pueden asumir como competencias exclusivas de las regiones autónomas si así lo disponen sus Estatutos; *d*) la competencia sobre las materias residuales, es decir, las que la Constitución no atribuye expresamente al Estado, y los Estatutos no reconocen explícitamente a la región autónoma, corresponden constitucionalmente al Estado, pero sólo en principio, ya que éste puede, a través de una ley, «distribuir y transmitir las facultades»; *e*) reconocimiento al Estado de la posibilidad de elaborar leyes de armonización; *f*) cláusula en la que se prevé que prevalga el derecho estatal sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no se haya atribuido a la competencia exclusiva de éstas (artículos 14 a 21).

El lector nos perdonará si detenemos aquí la exposición de la Constitución de 1931, reflejo del proceso histórico que hemos descrito antes y un precedente claro y directo de la Constitución de 1978. Sólo quisiéramos, para acabar, insistir en un ra-

zonamiento que nos parece esencial para comprender tanto la Constitución de la segunda república como la de la actual monarquía parlamentaria: el constituyente se niega a sustituir el Estado centralista por otro modelo de Estado diseñado plena y perfectamente en la Constitución, y que no podría ser otro que el federal; este comportamiento de los constituyentes y el principio dispositivo del derecho a la autonomía en que se traduce no es un capricho, por más que desconcierte a los inspublicistas, casi siempre más propensos a buscar teorías jurídico-formales que razones histórico-políticas; al contrario, es el único comportamiento responsable y coherente con la experiencia histórica y la realidad vivida por los constituyentes de 1931. El párrafo del preámbulo del anteproyecto, citado antes, no puede ser más significativo: la mayoría del territorio español se conformaba en principio con la simple división en municipios y provincias, aunque, eso sí, en régimen de descentralización administrativa: la autonomía solamente era una exigencia ineludible de Cataluña y el País Vasco, y en gestación en otras regiones; pero los constituyentes tampoco podían construir un Estado reconociendo solamente la autonomía a estas dos regiones y limitando el resto del territorio a la simple descentralización administrativa; esto hubiera significado matar los gérmenes autonómicos más o menos desarrollados de las otras regiones y establecer una división necesaria de regímenes político-administrativos territoriales que generaría unos conflictos fruto del agravio comparativo. Por eso los constituyentes optaron, prudentemente, por dejar la cuestión abierta e ir cerrándola a medida que concedían la autonomía allí donde se planteaba ineludiblemente, a la espera de que las otras regiones aclararan su voluntad autonómica, es decir, si querían la autonomía y en qué grado, siempre según el criterio de las Cortes y el Parlamento («en la medida de su capacidad política, a juicio del Parlamento», dice el artículo 15 de la Constitución). Algunos inspublicistas, acostumbrados a pensar de manera uniformista, criticaron y siguen criticando esta solución porque consideran que deja permanentemente abierto el proceso constituyente, que hace difícil el gobierno del Estado ante la diferencia del régimen político-administrativo del territorio y porque genera un conflicto o agravio comparativo. Sin duda son razones que hay que tener en cuenta, pero el desigual desarrollo de la conciencia autonómica en España creemos que no permite soluciones uniformistas fáciles, que siempre acaban produciendo insatisfacción en las regiones que verdaderamente desean la autonomía y excesos en aquellas en que no es sentida más que como una expectativa de la clase política regional. Por eso creemos que, tanto ahora como antes, era más prudente dejar abierta la cues-

tión e ir cerrándola progresivamente a medida que se fuera planteando. Nos parece que ésta ha sido, en definitiva, la razón de ser de una fórmula, que no siendo conocida previamente en el Derecho comparado, se acabó llamando, en España, el Estado integral.

Socialismo y federalismo en España

ANSELMO CARRETERO

Socialismo y federalismo: he aquí dos nombres de profundo significado que, desde su aparición en el lenguaje político, han sido objeto de estudio y discusión, y lo seguirán siendo durante mucho tiempo entre quienes se interesan activamente por el buen gobierno y bienestar de las naciones. Aunque están relacionados porque ambos se encuentran en el ámbito de la política, sus vinculaciones varían sensiblemente de unos pueblos y naciones a otros. En algunas de estas naciones ambos conceptos apenas si se rozan. En otros, se hallan íntimamente ligados. Éste es el caso de España y de los países que, con ella, son asentamiento de naciones de naturaleza muy compleja. Resulta imposible plantear el problema de la organización socialista de la nación sin entrar de lleno en el campo del federalismo. Ambos poseen un polo común que la misma naturaleza de la nación impide eludir. Resulta, por tanto, que la estrecha interdependencia que en nuestra patria une las ideas de socialismo y federalismo tienen su origen en el seno de la nación española. Así es cómo surge, naturalmente y como precio e ineludible objeto de estudio, otro vocablo y otras cuestiones: el nombre de nación y la cuestión nacional.

La nación. ¿Qué es una nación? Aquí tropezamos, súbita y frontalmente, con una de aquellas palabras de uso cotidiano y general que, no obstante, cuando intentamos analizar a fondo nos son muy difíciles de definir. Pertenecen a aquel tipo confuso de conceptos habituales que alguien denominaba «falsas ideas claras».[1] Debemos señalar que ni la antigua Sociedad de Naciones ni la actual Organización de las Naciones Unidas contienen en sus documentos constitutivos definición alguna del término «nación».

En otros lugares hemos examinado con detalle los principa-

1. Henri Lefèbvre, *Le nationalisme contre les nations*, París, 1937, página 112.

les intentos hasta hoy realizados por definir la nación según sus elementos más objetivos (raza, idioma, fronteras naturales, etc.), pero ninguno de ellos ha conseguido aportar una clara definición, universalmente válida, de la entidad nacional.[2] En la época de más poder y prestigio de Stalin, su famosa definición de nación, publicada en todos los idiomas del mundo por millones de ejemplares,[3] llegó a ser considerada por sus seguidores incondicionales tan exacta y rigurosa como un enunciado matemático. Pero tal definición (formulada en vista de los problemas nacionales a que se debían enfrentar la monarquía austrohúngara y el imperio zarista para dominar los pueblos oprimidos en el interior de sus fronteras estatales) no tiene validez universal, ya que no sirve, por ejemplo, para los casos de Suiza, India, España o Yugoslavia. De hecho, el método de Stalin para analizar la cuestión nacional consistía en formular una definición de aquello que, según el autor, era la nación, y aceptar o rechazar como naciones las comunidades humanas en función de que cumpliesen o no las condiciones que previamente había establecido. Con una singular dialéctica, el dictador georgiano, en lugar de atribuir un nombre a la realidad nacional observable, trataba de encajarla en su dogmática definición.

De todos los elementos que integran la definición estalinista de la nación, el más importante y fundamental es, justamente, el último, que es el más vago y el menos objetivo: la «comunidad de psicología», si le incluimos la «comunidad de conciencia» y la «comunidad de voluntad», es decir, el hecho de que los individuos que la componen saben y sienten su pertenencia a la nación y quieren continuar formando parte de ella.

El trabajo de Stalin, publicado por vez primera en 1913, había sido precedido por otro del socialista austriaco Otto Bauer, editado en 1907.[4] Aun cuando Bauer no habla de «comunidad de psicología», considera que el elemento fundamental de la nación es la «comunidad de carácter», producida por una «comunidad de destino», voz que no define pero que concibe como el conjunto de circunstancias, creadas por el pasado histórico, que condicionan la existencia de la colectividad nacional.

2. *Las nacionalidades españolas*, San Sebastián, 1977. *España y Europa*, Valencia, 1971.

3. «La nación —según Stalin— es una comunidad estable, históricamente constituida, de lengua, de territorio, de vida económica y de psicología, la cual se manifiesta en la comunidad de cultura.» J. Stalin, *El marxismo y la cuestión nacional*.

4. Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, México D. F., 1979.

La obra de Bauer sobre la cuestión de las nacionalidades, esencialmente resultante del estudio de los problemas creados por la coexistencia de nacionalidades múltiples en el interior del imperio austrohúngaro, ha permanecido más de medio siglo ahogada por el predominio del dogmatismo estalinista. Actualmente está recuperando el interés de los estudiosos del tema, sobre todo en los Estados de ámbito plurinacional complejo.

La idea de nación

Antes que Stalin y Bauer hubiesen incluido en el estudio de nación los factores *psicológicos* o de *carácter* nacional, Renan, en una célebre conferencia dada en la Sorbona en 1882, incluye en la idea de nación, por encima de los elementos objetivos (lengua, raza, geografía, etc.), el consentimiento y la voluntad del pueblo. «Una nación —según Renan— es una gran solidaridad, supone un pasado, pero, en el presente, se resume en el deseo de continuar la vida en común. La existencia de una nación es un plebiscito de todos los días.»[5] Ortega recoge la idea de Renan y la expresa de nuevo con su conocida desenvoltura literaria. «La nación —dice Ortega— prolonga hacia el futuro, como un ideal a realizar, la misma figura de su pasado e intenta perfeccionarlo, para lo cual la inercialidad de un pretérito se transmuta constantemente en objetivo y ejemplaridad de su futuro. Sólo aquellos hombres capaces de vivir a cada momento las dos dimensiones sustanciales del tiempo —pasado y futuro— son capaces de formar naciones. [...] ser tradición y ser empresa —agrega—. Eso es la nación.»[6] Los que sólo encuentran un fondo real en las concepciones formuladas con frialdad científica, la definición de Renan, y la que basada en ella presenta Ortega, les parecen excesivamente retóricas e idealistas, si bien no obstante contienen más verdad de la que podría aparentar a primera vista.

Si bien no todos los autores concuerdan en qué es la nación en sí —en qué consiste realmente la nación—, sí están de acuerdo en su origen histórico. Las naciones no surgen casualmente sobre la tierra, en un abrir y cerrar de ojos y porque sí. Son productos que la historia aflora tras procesos de gestación lentos y complicados en los cuales intervienen multitud de factores y circunstancias (geográficos, étnicos, económicos, políticos, culturales, etc. y otros fortuitos), cada uno de los cuales

5. Ernesto Renan, *¿Qué es una nación?*, Madrid, 1957.
6. José Ortega y Gasset, *Meditación de Europa (Nación es empresa y tradición)*.

no define por sí mismo la nación, si bien contribuye a perfilar su singular personalidad. Donde hay una multitud humana consciente de integrar una nación y con voluntad de mantenerla, existe, sin duda alguna, una nación. Si esta conciencia y voluntad se perdiesen, la nación, falta de sus principales fuerzas de cohesión, se desintegraría en grupos o individuos dispersos y sin vitalidad nacional. No es posible, entonces, el definir la nacionalidad por sus elementos objetivos, porque el fundamento último de toda nación se halla en la conciencia y voluntad de los individuos que la componen. Habrá, por descontado, una nación española en tanto los españoles —la gran mayoría de los españoles—, sea cual sea nuestra lengua vernácula y nuestro pueblo de origen o adopción, nos consideremos como tales y mantengamos la firme voluntad de continuar siéndolo.

No hay —no puede haber— dos naciones iguales, como no hay dos historias iguales, dos pueblos iguales ni dos hombres o mujeres iguales. Unas son pequeñas, otras son muy grandes, bien por su extensión geográfica o por su número de individuos; algunas poseen rasgos raciales muy homogéneos, y otras son el resultado de diferentes mestizajes; en muchas se habla una sola lengua nacional y, en otras, conviven diferentes idiomas. Al contrario del dogma estalinista que impone como condición primera la unidad lingüística, Suiza (que en las más duras circunstancias ha dado pruebas de una solidaridad nacional nunca superada por otro país) considera que el respeto a la variedad idiomática de sus pequeños cantones constituye una —y quizá la primera— de sus características nacionales. Idea que no podemos hallar en un parisiense jacobino o en un vallisoletano falangista (por dar unos ejemplos de color político bien diferente).

La complejidad de la nación española

Como corresponde a la diversidad de los pueblos que ocupan su territorio y a su larga y rica historia, la nación española es una de las más complejas del mundo, plurilingüe y compuesta por diversas comunidades históricas, a ninguna de las cuales se le puede aplicar el gentilicio de «español» con más o menos derecho que a cualesquiera de las otras. Esta diversidad de componentes se nos aparece todavía mayor si incluimos en el conjunto a Portugal, pueblo que geográfica e históricamente no es menos hispano que los del resto de la península.

En otros trabajos hemos estudiado extensamente, y de una manera detallada, quiénes son y cómo se han formado las *na-*

cionalidades o *regiones históricas*[7] que componen la compleja *comunidad de pueblos* o *nación de naciones* que es España (las Españas se decía en pasadas épocas). A continuación resumiremos este asunto en algunas líneas, conscientes de la inexactitud que cualquier excesiva esquematización forzosamente implica.

Aun cuando las más antiguas raíces de las nacionalidades o regiones históricas de España penetran hasta las profundidades de la prehistoria, sus orígenes inmediatos se encuentran en la Edad Media.[8] A partir del siglo VIII aparecieron en la escena histórico-política española los reinos o conjuntos regionales cristianos de Asturias, Galicia, León, Castilla, las comunidades vascas de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, Navarra, Aragón, Cataluña, Portugal —que se desprende de la corona leonesa—, Extremadura, Castilla la Nueva (en el que fue antiguo reino de Toledo), las islas Baleares (antiguo reino de Mallorca), Valencia, Murcia, Andalucía (reinos de Córdoba, Sevilla, Jaén y Granada), y, para terminar, las Canarias.

Desde hace siglos, y con más dogmatismo durante las cuatro décadas de la dictadura franquista, la historia oficial de España ha enseñado en un tono de fervoroso patriotismo que la nación española tiene sus orígenes en los montes asturianos, donde los cristianos españoles, capitaneados por el rey Pelayo, inician la denominada reconquista contra los invasores musulmanes; y todavía hoy historiadores eminentes lo sostienen. Todo ello, por supuesto, implica una excesiva y deformadora simpli-

7. Utilizamos indistintamente los nombres *nacionalidades* y *regiones* históricas, sin dar una excesiva importancia a la terminología y tomando en cuenta que el mismo vocablo «nación» no posee una definición precisa universalmente aceptada y que la constitución vigente utiliza, sin definirlas, las expresiones *nacionalidades* y *regiones*. También con carácter general nos referimos a los *pueblos de España*. Por otra parte, es una realidad manifiesta que entre muchas de las regiones de España se dan más diferencias que las que se podrían percibir, a primera vista, entre algunas naciones independientes (especialmente en el ámbito hispanoamericano).

8. «El secreto de los grandes problemas españoles está en la Edad Media», decía Ortega *(La España invertebrada. La ausencia de los mejores)*. Bosch Gimpera puntualiza este pensamiento al afirmar que para comprender verdaderamente la historia de España moderna es necesario relacionarla con la de los tiempos primitivos, y la historia medieval se entiende de mejor si se toman en cuenta sus raíces más profundas. (*El poblamiento antiguo y la formación de los pueblos de España*. Prólogo.)

Resulta interesante lo que opina Caro Baroja sobre esto: «El particularismo regional que hoy en día observamos se enraiza en la Edad Antigua. Con frecuencia se busca en esta historia medieval, más o menos extensa y espectacular, la clave de la regionalidad. Creo que es más inadecuado buscarla, sobre todo, en condiciones económicas, sociales y lingüísticas previamente existentes, sin que eso signifique que no reconozca la influencia de acontecimientos históricos posteriores (*Los pueblos de España*, cap. XI).

ficación de la realidad histórica que origina grandes errores y multitud de males para la convivencia nacional de todos los españoles. Porque, o bien Cataluña no es España —y en tal caso todos deberíamos otorgar la razón a los separatistas catalanes— o bien la reconquista que se inicia en las montañas de los Pirineos orientales es tan española como la que tiene su cuna en Covadonga. Lo mismo podemos afirmar de los focos de resistencia a los islamitas que, en aquellos tiempos, surgieron en los Pirineos navarro-aragoneses y en los montes vasco-cántabros. Todo eso sin entrar en disquisiciones sobre si los indígenas de al-Andalus convertidos al islamismo no eran, como mínimo, tan españoles como los descendientes de los godos que dominaban en Asturias.

Aquellas diferentes «reconquistas» van a ser los orígenes de nacionalidades o regiones históricas diferentes, tanto por sus raíces como por sus respectivos desarrollos. De la que va a comenzar en Asturias nacerá el reino de Oviedo, que, sin perder la unidad original, se ramificó en tres países con propia fisonomía —Asturias, Galicia y León—, a los cuales se añadió, después, la Extremadura leonesa (Extremadura por antonomasia o actual Extremadura). De la rama galaica de esta corona se desprenderá, en el siglo XII, el reino independiente de Portugal. Un rasgo común a todos los países de este grupo es su original neogoticismo, proclamado primero en Oviedo y, después, reafirmado en León.

La reconquista iniciada en Cataluña arranca liberándose del dominio de los francos y continúa expandiéndose hacia el sur, ganando terreno a los musulmanes. Cataluña, conjuntamente al inicio de muchos condados independientes (la Marca Hispánica del imperio carolingio), permanecerá finalmente sometida al dominio hegemónico del conde de Barcelona. Si el reino de León manifiesta claramente su estirpe goda, en la Cataluña vieja se percibe inmediatamente la influencia del feudalismo ultrapirenaico.

Entre la reconquista noroccidental, de estirpe neogótica, y la nororiental catalana, de cuño franco, se desarrollan simultáneamente la vasco-castellana, la navarra y la aragonesa. De las dos últimas, ambas vasconas, nacen respectivamente los reinos de Navarra y Aragón. De la vasco-cántabra surge, en doble lucha contra los monarcas astur-leoneses y los islamitas andaluces, el condado independiente de Castilla y Álava, estado vasco-castellano que dará vida al reino de Castilla —de ascendencia cántabra— y a los pequeños estados vascos —várdulos, caristos y austrígonos— de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. También serán principalmente cántabros y vascos los repobladores de la Castilla interior que se extiende por las sierras centrales de la península.

Una vez unidas las coronas de León y Castilla en una sola cabeza real (con el nombre castellano por delante, pero con el predominio político y social de la herencia astur-leonesa), conquistan o colonizan la mayor parte del reino de Toledo —el resto ya había sido conquistado por Castilla—, Murcia y Andalucía. Toda esta parte meridional de la península queda organizada al estilo de los leoneses, con el *Fuero juzgo* como ley fundamental y grandes señoríos eclesiásticos o laicos.

Cataluña y Aragón, unidas bajo un único conde-rey, lo que los historiadores catalanes denominan la confederación catalano-aragonesa, conquistan y colonizan las islas Baleares (repobladas por catalanes), y Valencia (en la costa repoblada también por catalanes, y por aragoneses en el interior montañoso). Las islas Baleares y Valencia permanecen incorporadas a la corona catalano-aragonesa como reinos con propia personalidad política.

Finalmente, unidas las coronas castellano-leonesa y catalano-aragonesa por los Reyes Católicos, la corona de León y Castilla conquista y repuebla las Canarias —principalmente con andaluces— e incorpora luego, durante la regencia de Fernando *el Católico,* el reino de Navarra, que conserva la condición de tal *per se,* con sus instituciones y leyes propias.

Éste es, expuesto con brevedad, el panorama histórico de los pueblos, nacionalidades o regiones históricas que —a excepción de Portugal que desde el siglo XVII mantiene su condición de Estado independiente— integran la España de nuestros días. Conviene tenerlo en cuenta para las páginas siguientes.

Los pueblos, nacionalidades o regiones históricas que —considerando Portugal aparte— están integrados en el Estado español, quince en total, y que hasta la nueva división política de España han conservado, a grandes rasgos, sus nombres y límites tradicionales, no son, pues, ninguna invención política o simples divisiones administrativas del Estado, sino antiquísimas creaciones de la historia, muchas de las cuales (Asturias, Galicia, León, Castilla, el País Vasco —Álava, Vizcaya y Guipúzcoa—, Navarra, Aragón y Cataluña) son más que milenarias y están más enraizadas en sus territorios y son más auténticas por sus orígenes que la mayoría de naciones (Estados) independientes que ocupan la superficie del globo terráqueo.

Nación y Estado

La idea de nación suele confundirse con otras parecidas pero esencialmente diferentes. El primer error que dificulta el estudio de las cuestiones nacionales proviene de la confusión entre los conceptos de nación y Estado, incluso en los ámbitos de

más alto nivel de la política y el derecho internacional: la Organización de las Naciones Unidas (ONU es una asociación de Estados, como también lo era su antecesora, la Sociedad de Naciones). La OEA (la Organización de Estados Americanos) utiliza oficialmente el nombre de *Estado* con idéntico significado que la ONU utiliza el de nación. A pesar de ello, se sabe que nación y Estado son conceptos bien diferentes; que los límites de los Estados no siempre coinciden con los de las naciones; que hay Estados, como la Unión Soviética, que incluyen naciones totalmente diferentes, y naciones, como es actualmente el caso de Alemania, cuyo territorio se reparte entre Estados diferentes.

Repetidamente se ha dicho que, durante los siglos XVI y XVII, toman la idea moderna de nación Inglaterra, España y Francia, y, según el parecer de Madariaga, España fue la primera nación que consigue talla como tal.[9] Nos parece que tales juicios son, en parte, resultado de la interferencia entre los conceptos de *nación* y *Estado*. Las historias políticas en uso, más que estudiar el largo y difícil proceso formativo de la nación española,[10] lo que hacen es describir el que ha creado el Estado español que llega hasta nuestros días. De hecho, ambos procesos —el formativo de la nación española como conjunto de sus diversos pueblos y el creador del Estado español— han transcurrido juntos, pero en conflicto permanente por la terquedad de las oligarquías dominantes en presentar como una y homogénea nación aquella que, por naturaleza, es plural y variada. Éste es, en el fondo, el gran problema nacional de España, el cual ha sido mantenido de una forma artificial y envenenada, especialmente durante las décadas del franquismo, con el hostigamiento de las aspiraciones regionales y la enseñanza de una historia adulterada con escasa habilidad.

La convivencia multisecular de los pueblos de la península Ibérica en un mismo suelo, las luchas solidarias contra los invasores extranjeros,[11] la colaboración en duras empresas conjuntas, dieron vida, a lo largo de los siglos, a un sentimiento general español de pertenencia a una misma comunidad, a una ósmosis permanente entre todos los pueblos hispanos —Portugal inclusive— y a un concepto de entidad espiritual común[12]

9. *España*, séptima edición, cap. III.

10. «Un proceso formativo difícil» se titula un artículo de Bosch Gimpera sobre este tema *(Miscelánea de estudios dedicados al doctor Fernando Ortiz)*, La Habana, 1955.

11. P. Bosch Gimpera, *España, un mundo en formación* (Mundo libre), México, D. F., núms. 19, 20 y 21, agosto-octubre de 1943.

12. Son diversos los autores que coinciden en señalar que la lucha contra la invasión napoleónica, dura y general en toda España, fue especialmente encarnizada en Cataluña.

que constituyen los cimientos de una conciencia nacional española. A la vez, y por otra parte, los diversos pueblos de España han mantenido, con mayor o menor tenacidad, su particular personalidad y su conciencia de comunidad nacional.

Como producto de la historia, España es el resultado de un antagonismo, permanente y doloroso, entre la fuerza homogenizadora de un Estado unitario y centralista y la resistencia de los pueblos que se oponen; entre las oligarquías dominantes de un Estado que niega toda diversidad nacional y la «comunidad de pueblos» o «nación de naciones» que es por naturaleza nuestra patria. Este conflicto no puede ser presentado como una simple confrontación entre «izquierdas» y «derechas», dado que tuvo aspectos harto complejos. Al lado del unitarismo centralista han estado siempre no solamente los defensores tradicionales de la unidad monárquica, sino también los republicanos unitarios de estirpe jacobina; de la parte de la España plural, los carlistas forales y los republicanos federales (el sector más avanzado del republicanismo español). En el País Vasco, Navarra y en los países de la antigua corona de Aragón, el carlismo, esgrimiendo la bandera de los fueros, conquistó una considerable fuerza popular, al igual que Castilla la adquiriría defendiendo los bienes comunales dilapidados por el gobierno centralista en beneficio de una burguesía parasitaria que se enriqueció sin riesgo ni esfuerzo algunos. En Andalucía, Extremadura, La Mancha y Murcia, los carlistas no lograron ningún soporte popular significativo: los campesinos de estas zonas latifundistas, faltos de tierras propias y bienes comunales, nada podían perder con el unitarismo estatal.

Los estalinistas españoles, interpretando a su manera los rígidos conceptos del maestro en los años en que ondeaban las banderas del «derecho a la autodeterminación de las nacionalidades peninsulares oprimidas», solían considerar que en España existían cuatro nacionalidades diferentes: Cataluña y el País Vasco (los límites de los cuales no definen con claridad, porque en ocasiones incluyen en la primera Valencia y las islas Baleares, y en la segunda Navarra, y otras veces no), Galicia, y una cuarta, como una especie de cajón de sastre de inclasificables recortes nacionales sobrantes, que igual podrían denominarse España como Castilla, formada por todo el resto de pueblos de España, desde Asturias hasta Murcia y desde Aragón hasta las islas Canarias. Señalamos aquí únicamente el hecho político, ya que no nos detenemos a comentar el montón de disparates que tal hecho significa.

Al llegar a la mitad de esta breve pero comprimida exposición, tenemos ya tres ideas claras: *a*) Las naciones son un fenómeno humano colectivo que se halla en la conciencia, el sentimiento y la voluntad de los individuos que las componen. *b*) No surgen súbitamente, al azar, o por predestinación divina, sino que son el fruto de procesos históricos complicados y condicionados por diversos factores y circunstancias. *c*) En España, a lo largo de los siglos, se ha ido creando un espíritu de solidaridad que comprende todos los pueblos y constituye la base fundamental de la nación española, a la vez que cada uno de estos pueblos mantiene, con más o menos firmeza, su conciencia nacional. De aquí la concepción de España como nación compleja, comunidad de pueblos o nación de naciones.

La nación necesita organizar su vida (política, social, económica, cultural, internacional) en el marco legal de un estatuto. El Estado nacional, como expresión jurídica de la nación, se ha de adaptar a la naturaleza y condiciones de esta última; por tanto, la forma estatal adecuada a una nación homogénea y unitaria no puede ser válida para otra compleja y plural. Si España es una nación plural, integrada por diversas comunidades regionales o nacionales, la estructura de Estado que naturalmente requiere es la federal, ya que es la que armoniza la unión con la diversidad, el desarrollo y el fortalecimiento del conjunto con cada una de sus partes. Puede decirse que en España el federalismo es consustancial a la nación, que antes que político ha de ser nacional. Repetimos de nuevo lo que ya hemos dicho en otras ocasiones: si existe alguna nación en el mundo que por su naturaleza, historia y cultura requieren un régimen de estructura federal, ésta y no otra es España.

En nuestro panorama histórico nacional se perciben dos grandes tendencias antagónicas: una que podríamos denominar, sin un rigor excesivo, unitaria y centralista, y otra federal y pluralista. La vieja oposición entre unitarismo y pluralismo, uniformidad y variedad, centralismo y federalismo, es una parte sustancial de nuestra historia. A grandes rasgos, y con todas las excepciones que esta generalización requiere, podemos percibir que la primera se origina en el núcleo hispano-gótico-romano de la reconquista asturiana, y la segunda en los núcleos cántabro-pirenaicos de viejas raíces indígenas de la misma época.[13] Un primero y claro federalismo se manifiesta en las

13. La actividad de estos grupos al comienzo de la reconquista puede estudiarse en la obra de A. Barbero y M. Vigil *Sobre los orígenes sociales de la reconquista*, Barcelona, 1974.

relaciones que entre sí mantienen los Estados de aquello que los historiadores catalanes denominan la confederación catalano-aragonesa. En Castilla y el País Vasco los gérmenes del federalismo se encuentran incluso en el seno del mismo Estado.[14]

El pensamiento federalista español se desarrolla en el siglo XIX en contacto con otras corrientes del federalismo. Su principal figura es el catalán Pi i Margall, cuyo federalismo nacional es fruto, en parte, del estudio de la historia de España por un espíritu español abierto a la universalidad.[15] «La república federal —decía en 1873— es una forma de gobierno aplicable a la nación española que concierne tanto a lo que dicta la razón como a lo que la tradición y la historia aconsejan.»[16] En la concepción federal de Pi se manifiesta una idea clara de España como conjunto de pueblos históricamente enraizados, por lo que a la hora de definir las entidades que han de integrar la federación española toma como base los Estados de la España medieval, orígenes inmediatos de los actuales pueblos hispanos y sin convertir los nombres en tabúes. ¿Estados, regiones? La cuestión de los nombres tienen escasa importancia; lo fundamental es el concepto de entidades federales en pie de igualdad.

Uno de los grandes errores de nuestra historia moderna ha sido el intento de encajar España en el molde nacional, unitario y centralista, francés; una idea jacobina y napoleónica enraizada en el absolutismo monárquico. La famosa nación-Estado que la Revolución francesa presentó al mundo como paradigma universal de nación *(une nation; une langue, un drapeau, une loi, un gouvernement),* resulta totalmente incongruente con nuestra realidad nacional. El centralismo francés es sostenido por los liberales del siglo XIX, que toman dogmáticamente como modelo el jacobinismo unitario. Y durante mucho tiempo, liberalismo y uniformidad, progreso y centralismo son conceptos inseparables para los liberales españoles. La única voz que se levanta contra tal confusión es la de los republicanos federales.

Tras la efímera primera república y una vez restaurada la monarquía borbónica, la idea federal —cuyos enemigos tratan

14. «Castilla parecía —dice un historiador gallego— una confederación de repúblicas trabadas por un común superior, pero regidas con suma libertad», Manuel Colmeiro *De la constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla,* cap. XXV, 1.

15. Suele decirse demasiado a la ligera que Pi no es más que un discípulo de Proudhon, lo cual no puede admitirse porque su federalismo se anticipa al de Proudhon en muchos aspectos, y también por las raíces históricas profundamente españolas del pensamiento pimargalliano.

16. F. Pi i Margall y F. Pi i Arsuaga, *Historia de España en el siglo XIX,* Barcelona, 1902, vol. V, p. 549.

de confundir con los motines donde empiezan a manifestarse ideologías y reivindicaciones sociales profundamente revolucionarias— decae en toda España. La pérdida de los últimos restos del imperio ultramarino provoca una crisis de las conciencias más despiertas. Los intelectuales de la «generación del 98» proclaman la necesidad de una revisión de ideas y valores. Sus hombres más representativos dan soporte a la concepción unitaria de nación; pero la idea de la España plural, sobre todo en Cataluña todavía latente, se manifiesta a través de la noble voz de Joan Maragall. En Cataluña y el País Vasco surgen movimientos regionalistas que, ante la incomprensión del poder central, en ocasiones degeneran en exacerbados nacionalismos insolidarios de corto alcance.

Por otro lado, el país se enfrenta a nuevos problemas, a más de los viejos todavía persistentes, los cuales requieren planteamientos acordes con las nuevas condiciones. La clase obrera irrumpe vigorosamente en la escena política española, con una nueva fuerza, con sus sindicatos y partidos. El Partido Socialista Obrero Español y la Unión General de Trabajadores, originariamente de inspiración marxista, centran sus actividades en la creación de una conciencia de clase y la educación sindical y política de los obreros españoles. La unión de los proletarios de todo el mundo y el internacionalismo socialista son sus lemas generales ante la cuestión de las nacionalidades. No prestan más atención a las reivindicaciones regionalistas que, en principio, consideran reaccionarias. La Confederación Nacional del Trabajo y los grupos anarcosindicalistas, en sus no demasiado definidas ideas sobre la organización de las sociedades, recogen en parte la herencia del federalismo pimargalliano.

En los diversos aspectos (filosóficos, económicos, sociales) de las ideologías políticas, tanto del liberalismo de raíz nacional como del socialismo de concepción universal, ha predominado siempre en España el elemento ético. El liberalismo español —e hispanoamericano— es, en primer lugar, una actitud moral generosa, de respeto a la dignidad y a la libertad del prójimo en el individuo humano: la antítesis del egoísmo. La palabra «liberal» en un sentido político surgió espontáneamente entre el público que asistía a los debates de las Cortes de Cádiz. Tradicionalmente, este vocablo cualificaba a la persona que actúa con liberalidad, es decir, con generosidad o desinterés, o que distribuye sus bienes generosamente sin aguardar ninguna recompensa: justamente a la inversa de la interpretación que hicieron los mercaderes ingleses y los banqueros holandeses. En contra de lo que normalmente se dice, la propiedad individual no es consustancial con el liberalismo español y, desde el primer momento, hubo liberales, como el asturiano Flórez Es-

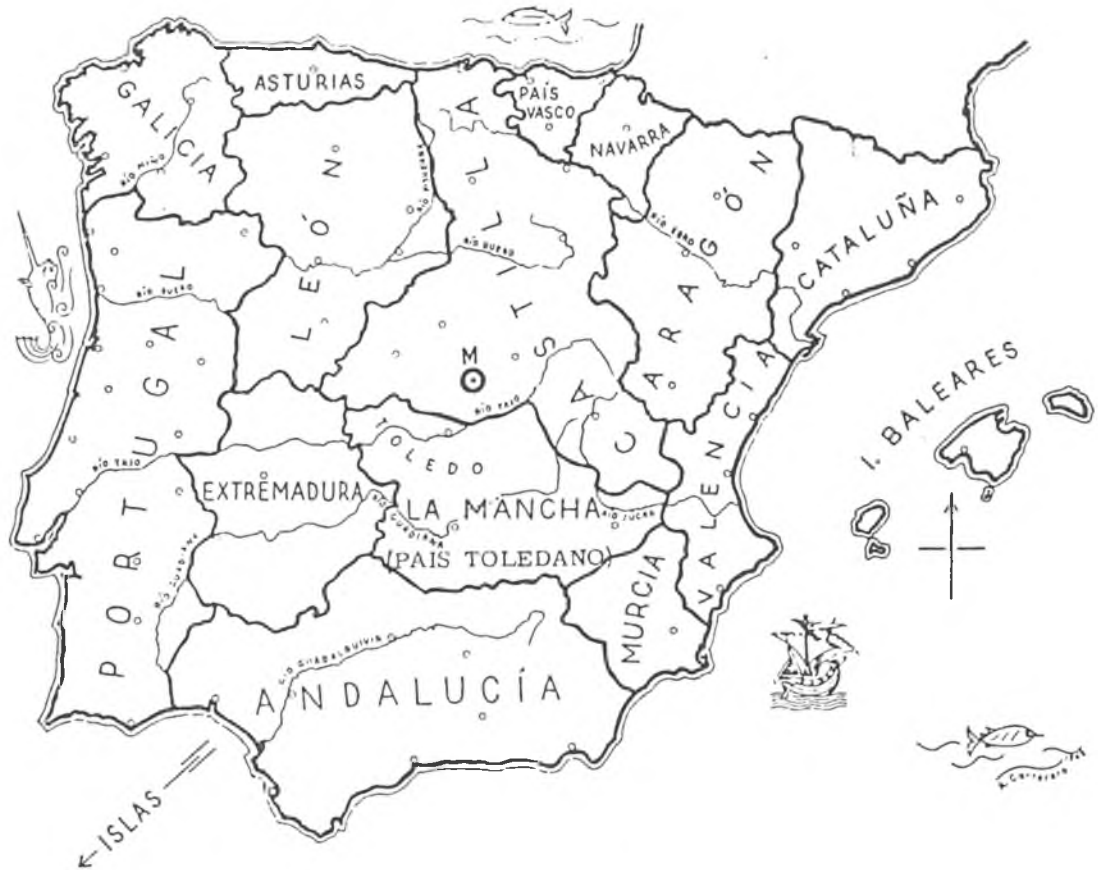
trada, que defendieron el colectivismo agrario como la mejor manera de proteger la libertad de los trabajadores del campo.

También en la conciencia de los socialistas españoles, desde la fundación del partido, los valores éticos que su ideología contiene han ocupado un lugar preferente: el respeto a la libertad, a la dignidad y al trabajo del hombre. Por eso nunca hubo en nuestro país incompatibilidad entre el socialismo y el liberalismo (entendido a la española). Por eso, el socialismo marxista de Julián Besteiro pudo convivir con el socialismo humanista de Fernando de los Ríos; por eso, el socialismo de Pablo Iglesias, de Jaime de Vera y de Tomás Meabe, de base marxista, nunca fue dogmático, y por eso también las normas tradicionalmente mantenidas en el PSOE han sido la libertad de expresión de sus afiliados y la discusión como paso previo a la toma de decisiones. «Soy socialista en calidad de liberal —decía Indalecio Prieto—. Los que mantienen que el socialismo es contrario al liberalismo, o tienen del liberalismo una idea muy especial o desconocen los objetivos del socialismo.» «El socialismo no es liberticida», escribió en el mismo año de su muerte el fundador del socialismo español.[17] En la historia de las ideas políticas de España el socialismo puede considerarse como la etapa superior de la evolución natural del liberalismo.

El respeto de la dignidad y la libertad de la persona humana, fundamental en el liberalismo, es naturalmente extensivo a las comunidades o grupos nacionales que los individuos integran. El liberalismo ha de reconocer, por principio, que las diversidades, individuales y colectivas, son legítimas, lo cual conduce acto seguido al reconocimiento de los regionalismos y el derecho a las autonomías regionales.

El PSOE, consagrado a crear conciencia de clase, defender los intereses de los trabajadores y forjar los instrumentos —partido, sindicato— para la lucha por su emancipación, no se hallaba en condiciones de comprender totalmente la cuestión de las nacionalidades, ni las circunstancias y necesidades del momento lo empujaban a ello. Las ideas de internacionalismo proletario, el carácter clasista de los nacionalismos burgueses y el grito de «¡Abajo las fronteras!» —que en más de una ocasión oímos en nuestra juventud en las manifestaciones del primero de mayo— hicieron que los socialistas españoles sólo viesen en los movimientos regionalistas y nacionalistas catalanes y vascos sectores de la burguesía, cuyos intereses no pueden coincidir con los de la clase obrera —en los primeros— y grupos de campesinos y elementos clericales y reaccionarios —en los úl-

17. Pablo Iglesias, *Socialismo y liberalismo (Escritos y discursos)*, selección e introducción por Enrique Moral Sandoval, 1984.


GALICIA
ASTURIAS
PAÍS VASCO
NAVARRA
CATALUÑA
LEÓN
CASTILLA
ARAGÓN
VALENCIA
I. BALEARES
PORTUGAL
EXTREMADURA
TOLEDO
LA MANCHA
(PAÍS TOLEDANO)
MURCIA
ANDALUCÍA
ISLAS
M
Río Miño
Río Duero
Río Tajo
Río Guadiana
Río Guadalquivir
Río Júcar
Río Segura

timos—. Por otra parte, muchos socialistas conciben el internacionalismo proletario más como desaparición de las naciones y la homogenización de las culturas nacionales que como una fraternal convivencia. Como dice Enrique Moral, en su sólida introducción a los discursos y escritos de Pablo Iglesias seleccionados por él mismo, el socialismo español de aquella época «nunca llegó a medir suficientemente la enorme trascendencia que suponía —y supone— el reconocer y acoger en su programa las aspiraciones históricas de las diversas nacionalidades y regiones españolas»; todo lo cual más debemos atribuir a las circunstancias en las que debieron llevar a término su abnegada y dura tarea que a error de sus dirigentes.

En 1931, el unitarismo político y nacional, asentado a fines del siglo XIX y comienzos del XX, domina la mentalidad política y la sensibilidad patrióticas de la gran mayoría de los intelectuales españoles. El vocablo «federal», envuelto de connotaciones peyorativas, les producía repulsa o temor. Ortega declaraba caduco el federalismo y cualquier camino que a él condujese. Sánchez-Albornoz y otros eminentes catedráticos que daban soporte, en las cortes constituyentes, al filósofo madrileño,[18] creían haber ahuyentado, con su oratoria fascinante, el diablo del federalismo. Incluso el mismo Azaña, el más brillante defensor de la autonomía de Cataluña en aquellas cortes memorables, era en el fondo un republicano unitario a quien su conciencia liberal, su talento y su cultura obligaban a defender lo que consideraba como justas demandas del pueblo catalán. La mayoría de aquellos republicanos y muchos socialistas veían con desagrado la variedad cultural de España y no querían aceptar la idea de un pluralismo nacional. Lo consideraban como un mal congénito de la nación, un grave problema que —según la expresión de Ortega— «no puede resolverse», que «sólo puede soportarse».[19]

Sin duda alguna, un partido socialista, por su ideología y por la condición general de sus afiliados, se halla en mejores condiciones que los partidos burgueses para afrontar los problemas que presenta la diversidad nacional del país, porque si los capitalistas de las diferentes regiones o nacionalidades pueden tener, en ciertas circunstancias, intereses opuestos, los de la clase trabajadora siempre coinciden con los generales de la nación. No obstante, el PSOE no plantea en su seno la cuestión de las nacionalidades hasta fines de 1919, en su XI Con-

18. Discurso en las cortes constituyentes, 13 de mayo de 1932.

19. Luis Gómez Llorente, *Aproximación a la historia del socialismo español*, Madrid, 1972; Enrique Moral a la introducción antes mencionada.

greso, y lo hace por iniciativa de una federación catalana, la cual propone que el partido propugne una España concebida como «confederación de nacionalidades ibéricas». Los que combaten esta propuesta argumentan que la misma implica una tendencia contraria al internacionalismo, concretado en la frase «los obreros no tienen patria» del *Manifiesto comunista*. La propuesta es defendida por Besteiro y el congreso se declara, por mayoría, en pro de una república española que reconozca el hecho de las nacionalidades ibéricas;[20] pero esta declaración no sobrepasó el ámbito teórico ni tuvo, durante mucho tiempo, repercusión alguna en la actividad del PSOE.

En las cortes constituyentes de 1931, el PSOE fue, en la cuestión de las autonomías, a remolque de los republicanos, brillantemente encabezados por Azaña, e incluso, en algunos casos, a desgana.[21] Este abandono de la bandera de las autonomías regionales sería la causa principal de que el partido no aumentase su influencia en las clases obreras y medias de Cataluña, cada día más conscientes de su personalidad histórica, y que dejase un vacío político que llenaron en parte —por suerte— los partidos socialistas catalanes y, en parte, los comunistas, los cuales, con el apoyo de Moscú, esgrimirían la bandera de los «derechos nacionales» del pueblo catalán. Un vacío similar se produciría en el País Vasco, en donde no surgió ningún partido socialista vasco que lo llenase, con las posteriores consecuencias que todos conocemos. Y todo eso con las correspondientes ventajas para los grupos nacionalistas más o menos reaccionarios o los comunistas más o menos estalinistas. La idea de la España una, unitaria, uniforme, centralista y provincial

20. Un ejemplo de ello es la intervención del diputado Andrés Ovejero en las cortes constituyentes de 1931, donde propuso en nombre del PSOE que en el artículo constitucional que declara textualmente «el castellano es el idioma oficial de la república» se cambiara la palabra «castellano» por «español» en nombre de la unidad espiritual de España. La mentalidad unitaria no le dejaba ver que al llamar «español» al castellano negaba implícitamente el derecho de ser española a la lengua catalana, hería la sensibilidad de la mayoría de los catalanes que se consideraban tan españoles como los del resto del país y daba la razón a los separatistas que afirman que Cataluña no es España ni ellos hablan español. Esta actitud se opone a la que los socialistas de las nuevas generaciones adoptaron en las cortes de 1978 al defender la misma condición española para todas las lenguas de España.

21. Los liberales, republicanos y socialistas de Segovia propugnaron siempre la autonomía de Castilla, una Castilla histórica que comienza en la costa de Santander. El regionalismo castellano de los años veinte tuvo su mejor foco intelectual en la Universidad Popular Segoviana, que contaba con Antonio Machado, además de otros generosos maestros. La Castilla «de la cuenca del Duero» coincide, en su contorno geográfico, con la enaltecida por las centurias de Onésimo Redondo. Cuarenta años de adoctrinamiento dictatorial han dejado muchas huellas.

culmina poco antes de la guerra civil con la ideología falangista que considera que cualquier manifestación de diversidad nacional, incluso de uso familiar de las lenguas vernáculas no castellanas, o la exhibición de los emblemas históricos de los Estados medievales, atenta contra la unidad de la patria. Una ideología y una intolerancia que se imponen brutalmente en todo el país a partir del triunfo militar del franquismo, bajo cuya dictadura tuvieron que cursar sus estudios muchos millones de españoles.

Por otra parte, la fisonomía nacional de Castilla se viene desfigurando desde hace bastantes años, al mismo tiempo que también se desvanece la personalidad histórica del antiguo reino de León, en especial desde mediados del siglo XIX, cuando la burguesía reaccionaria del centro de España, sobre todo las oligarquías centralistas establecidas en Valladolid, en disputa con la burguesía industrial catalana; utiliza en beneficio propio el nombre castellano, que extiende por todo el llano leonés, al mismo tiempo que procura quitarlo de la costa cantábrica y de las cuencas altas del Ebro, el Tajo y el Júcar. De esta manera, inventa una Castilla extraña a la histórica y real, que identifica con la llanura del Duero. De esta manera, los montes de la vieja Castilla, por un hábil encanto, se transmutan en «la llanura de Castilla la Vieja». El órgano periodístico de estos grupos, *El Norte de Castilla,* declara en 1859 que Valladolid es la capital de la recientemente inventada «Castilla la Vieja». Algunos de los escritores de la «generación del 98», a pesar de no ser castellanos, creen que la clave de la regeneración nacional que España necesita se encuentra en Castilla, la Castilla imaginaria que pocas generaciones antes había sido inventada por el capricho y la conveniencia de políticos reaccionarios, y cuya imagen había sido divulgada ampliamente. Y en la pluma de Unamuno, Azorín, Ortega y sus seguidores, la irrealidad del hecho castellano adquiere una elevadísima calidad literaria.

En vísperas de la guerra civil, la visión errónea de la Castilla de la generación del 98, que según el propio Azorín está hecha por la literatura, es utilizada demagógicamente por la propaganda falangista en una doctrina imperial aberrante y anacrónica. Y la creación literaria de aquella famosa «generación», de cuyos nobles propósitos no puede dudarse, queda al servicio de una dictadura chapucera: el «Imperio Azul» de 1939, continuador de la obra de la «gran Castilla imperial».

Todo serio conocimiento del problema de las nacionalidades debe empezar por sus orígenes históricos. Como sea que el saber histórico adquirido por la mayoría de los españoles en la enseñanza oficial durante las cuatro décadas de franquismo no corresponde a la realidad de nuestro pasado nacional, sino a

versiones que lo tergiversan gravemente, la cuestión resulta todavía más difícil para quienes se interesan en estudiarla, y más aún debido a la existencia de intereses evidentes en que ciertas confusiones no se aclaren, y de manera especial en los casos de Castilla y de los antiguos reinos de León y Toledo, regiones a cuyos habitantes les ha sido secuestrada la memoria histórica y, por tanto, la conciencia colectiva. El antiguo reino de León, por ejemplo —que desempeñó un importante papel en la historia de España en los siglos medievales—, que hasta 1939 incluso los más ignorantes sabían que territorialmente comprendía las actuales provincias de León, Zamora, Salamanca, Valladolid y Palencia, una gran mayoría de los estudiantes no logran hoy distinguirlo de Castilla.

Socialismo y federalismo en la España contemporánea

La historia más que centenaria del PSOE está llena de aciertos y de muy nobles propósitos, pero, como en toda historia humana, no le faltan errores. Uno de los más graves, a nuestro entender, será el de no haber percibido a tiempo la importancia que la cuestión de las nacionalidades tenía. Es evidente, no obstante, que desde el cambio generacional en la dirección del partido, el viejo error ha sido reparado en todo aquello en que se hacía necesario enmendarlo.

La nueva actitud relativa a la cuestión de las nacionalidades y la federalización del partido posibilitó la incorporación al PSOE de los socialistas catalanes, uno de los acontecimientos más afortunados de la reciente historia del socialismo español, lo que le ha dotado de una fuerza que nunca había podido obtener en Cataluña.

Al PSOE se debe, en gran parte, la Constitución de 1978, aprobada por consenso ampliamente mayoritario de los representantes de la soberanía nacional, lo que le confiere una autoridad moral y unas posibilidades de creación muy superiores que si hubiese sido el resultado de una simple imposición de una mayoría sobre su minoría oponente. Si bien no establece un Estado totalmente de acuerdo con las concepciones federales antes expuestas, sí en cambio permite la vida, el desarrollo y el autogobierno de todos los pueblos de España, a la vez que fomenta la solidaridad entre ellos.

En los años 1979, 1980 y 1981, el PSOE, por boca de su secretario general, hace una serie de declaraciones sobre la cuestión de las autonomías llenas de sentido de la responsabilidad. Era una época en la que el gobierno de UCD actuaba, en este terreno, con una gran ligereza. Felipe González llama la aten-

ción reiteradamente sobre la trascendencia histórica y la gran delicadeza de los procesos autonómicos, así como la necesidad de llevarlos a cabo con serenidad, descargándolos de todo contenido demagógico.

He aquí algunas de aquellas declaraciones:

Los procesos autonómicos podrían ser desastrosos para el país si se hiciesen a la ligera.

Los socialistas no podemos caer en planteamientos excesivamente simplificadores que nos conduzcan a sentimientos de frustración subsiguientes al proceso autonómico.

Los procesos autonómicos son extraordinariamente delicados, por lo que deben ser descargados de contenido demagógico.

Las autonomías expresan el respeto a la personalidad y el derecho al autogobierno de los diferentes pueblos que componen España.

El proceso autonómico, como cualquier proceso de dimensión histórica, debe ser considerado con tranquilidad y con perspectiva histórica. Tengo la perspectiva del año dos mil para la culminación de este proceso que nos llevaría a las puertas de una estructura federal del Estado.

En la cuestión de las autonomías debe ser respetada la conciencia colectiva. Por otra parte, existen autonomías muy complejas.

A mí, personalmente, me preocupa menos perder unas elecciones que completar correctamente las autonomías. (Declaración de un elevado valor moral realizada en 1980.)*

Todas estas declaraciones son correctas, a nuestro entender impecables, desde un punto de vista socialista.

Uno de los esfuerzos más notables por el PSOE realizados desde que se hizo cargo del gobierno del país ha sido el relacionado con la construcción del Estado de las autonomías. Puede decirse que de los quince pueblos, nacionalidades o regiones históricas que componen España, ha procedido certeramente en los procesos autonómicos de doce (el 80 por ciento). En el País Vasco ha actuado con valor y, además, en momentos en que así se requería. En el caso, aparentemente confuso, de Navarra resultó especialmente acertado el dejar que fuese el pueblo navarro quien decidiese con toda libertad sobre su in-

* Citas traducidas al castellano de una traducción, a su vez, hecha al catalán. Por tanto, pueden diferir en algunas palabras, no en su sentido, de las que originalmente fueran pronunciadas por Felipe González. *(N. del t.)*

corporación o no al País Vasco, sin tomar posición alguna de parte como partido y dejando que sus afiliados procediesen cada uno según su conciencia.

En los otros tres casos, el de Castilla y los antiguos reinos de León y de Toledo (País Leonés y País Toledano decimos a veces para evitar homonimias que se prestan a confusión) requieren serios comentarios. (No está de más declarar que todo lo que a continuación escribo lo he dicho en todos los fórums del partido en que, con voz y voto, he estado presente y se ha tratado este tema, por lo que he considerado un deber intervenir para que mi silencio no pudiera interpretarse como un asentimiento a aquello que se había acordado.)

La Constitución de 1978, de acuerdo con el ideal socialista en esta cuestión, proclama, ya en el preámbulo, «su voluntad de proteger todos los pueblos de España en el ejercicio de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones», y en el artículo 2 garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

Esta voluntad y este precepto se han cumplido en los casos de las autonomías de Galicia, Asturias, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Extremadura, islas Baleares, Valencia (País Valenciano), Murcia (región uniprovincial murciana), Andalucía y las islas Canarias.

Pero sin consultar previamente, ni tan sólo informar, a los pueblos afectados, el gobierno de Suárez decidió suprimir del conjunto nacional de los pueblos de España a Castilla, León y el antiguo reino de Toledo (denominado también, confusamente, Castilla la Nueva). No se dieron informaciones previas a los pueblos, referéndums, plebiscitos y otras complicaciones (sólo necesarios, al parecer, para asuntos más serios). León, Castilla y el viejo reino de Toledo, tres regiones antiguas y famosas (la primera con cerca de once siglos de vida histórica, la segunda, con más de diez, y la tercera con más de nueve), se podían eliminar —y lo fueron— del concierto nacional de pueblos hispanos por una simple decisión gubernamental que, en todo caso, después sería confirmada por las cortes en una rápida votación.

Las modificaciones en el mapa político de España efectuadas por el señor Suárez no se redujeron sólo a eso. Como si se tratase de un rompecabezas geográfico infantil, promovió la creación de una gran región híbrida denominada Castilla y León, que no es lo que su nombre indica, sino un conglomerado de todas las provincias leonesas con una parte más pequeña de las castellanas; y otro conglomerado regional híbrido, denominado Castilla-La Mancha, compuesto por todas las tierras no castellanas del antiguo reino de Toledo, parte del viejo territo-

rio murciano y dos provincias de Castilla. Las castellanísimas provincias de Santander (cuna de Castilla y de la lengua castellana) y Logroño (la comarca más rica en símbolos castellanos, patria de san Millán de la Cogolla, patrono de Castilla, de las primeras líneas escritas en prosa castellana, del primer poeta conocido de Castilla, Gonzalo de Berceo), antes de verse incorporadas, en contra de su voluntad, al conglomerado castellano-leonés, deciden optar por la autonomía uniprovincial que la Constitución les ofrece (hecho que consiguen pero que, en cambio, le es negado a Segovia). Finalmente, otra parte de Castilla, la provincia de Madrid, obtiene también la autonomía uniprovincial.

Es una manera muy especial de *proteger todas las regiones de España en el ejercicio de sus culturas, instituciones y tradiciones y de garantizar su derecho a la autonomía,* borrar tres del mapa, descuartizar una y hacer combinaciones con el resto para sacar cinco entidades político-administrativas autónomas de reciente invención, separando viejas comarcas hermanadas durante muchos siglos y uniendo a otras que jamás estuvieron especialmente vinculadas, y todo sin consentimiento previo de los pueblos afectados y, en algunos casos, con su manifiesta oposición.

En un principio parecía que la unión de León con Castilla en un conglomerado híbrido (contra el espíritu constitucional de mantener las personalidades de todas las nacionalidades o regiones y de fomentar su desarrollo) reduciría el número de componentes de la España de las autonomías de quince a catorce, pero el resultado del aberrante proceso ha sido el contrario, lo ha aumentado a diecisiete.

¿Cómo puede actuarse con tanto desacierto? No solamente a causa de poca habilidad y de mezquinas intenciones. También ha habido buena fe ignorante. La explicación puede remontarse a mediados del siglo XIX, e incluso antes, pero las causas más inmediatas son recientes. Los errores han sido posibles gracias a la falta de información de sus autores y a la pasividad de los pueblos afectados, que en muchas ocasiones tampoco estaban bien informados.

Durante mucho tiempo, y especialmente en los años de la dictadura franquista, el poder del Estado central oprimió y hostilizó a los que, en Cataluña y en el País Vasco (y en un grado más pequeño en otros lugares), propugnaban el derecho a la autonomía de su país, con el resultado contraproducente de avivar amargamente los sentimientos regionalistas y fomentar el separatismo. A las regiones de habla exclusivamente castellana, y sobre todo en Castilla, el País Leonés y el antiguo reino toledano, sucedió lo contrario: el centralismo estatal secuestró

la memoria histórica de los pueblos y, con ella, la conciencia regional y les inculcaron la idea, al mismo tiempo, de que ellos eran los «buenos españoles», defensores de la España una y enemigos de todo «separatismo», palabra con la que calificaban las legítimas demandas de autonomía y los designios de autogobierno de aquellos que se sienten oprimidos en su región.

En estas regiones, adormecidas por largos años de propaganda engañosa, mal informadas y explotadas económicamente, al ponerse en marcha el proceso autonómico sin dejar que los pueblos tuviesen tiempo de recuperar la conciencia nacional perdida ni darles la información necesaria, es donde se han producido las confusiones y las anomalías que acabamos de expresar.

Ya se sabe que, generalmente, los movimientos de reivindicación nacional —o regional, porque el fenómeno cualitativamente es el mismo— suelen comenzar en grupos minoritarios, entregados con fervor a esta tarea, que al transmitir su pensamiento y comunicar su entusiasmo desvelan la conciencia del pueblo y promueven el renacimiento comunitario.

Debemos recordar aquí lo que era el nacionalismo vasco cuando los socialistas bilbaínos sólo veían en él la actividad de grupos clericales y reaccionarios, o también el catalanismo, cuando muchos de nuestros compañeros lo consideraban como una invención de la burguesía catalana ajena a los intereses de los trabajadores. Pero ahora está claro para aquellos que no están ofuscados por ciegos prejuicios que, más allá de estos aspectos negativos, existía en aquellos movimientos profundos fenómenos nacionales que no recibieron la atención que les era menester.

Hemos visto que cuando el presidente Suárez comenzó a otorgar preautonomías —que después se convertirían en plenas autonomías— casi a ojo, el secretario general del PSOE se manifestó públicamente. Después, el partido acordó asumir lo que se había realizado.

El PSOE ha llevado a término una tarea muy pesada y fecunda en los escasos años que ha tenido en sus manos el gobierno de la nación, además de contar a su favor un gran número de acertadas creaciones. También ha cometido errores —humanos de otra parte—. Y ha sabido cambiar el rumbo cuando las graves circunstancias del caso lo han exigido.

En cuanto a la cuestión de las nacionalidades —y de las autonomías—, la política del PSOE ha sido acertada en general, y puede decirse que la transformación del viejo Estado, centralizador y homogenizador, en otro moderno, democrático y acorde con la naturaleza variada de la nación española se debe

a su actuación. Los aciertos podemos encontrarlos en todas las autonomías en las que se han respetado la entidad histórica y la conciencia regional de los ciudadanos. Los errores, allí donde el contorno geográfico ha sido alterado arbitrariamente, la conciencia de los ciudadanos no ha estado tratada con respeto o la libertad de decisión ha sido cohibida. Podemos calificar de especialmente desafortunada la parcialidad con que, en León y en Castilla, se ha manifestado el partido en pro de la fusión de ambas regiones históricas en contra de muchos de sus ciudadanos —en Segovia, con la abrumadora mayoría de los ayuntamientos y la mayoría de la población de la provincia—, con el increíble argumento de que la defensa de las autonomías regionales de León y de Castilla implicaba una actitud reaccionaria, con lo cual, de hecho, y como sucedió tiempo atrás en Cataluña y en el País Vasco, se ha dejado en manos de la derecha la bandera popular de la autonomía regional.

La justicia y la razón política aconsejan rectificar cuanto antes estos errores —otros más difíciles se han corregido—, para lo cual no se hace necesario modificar la Constitución —como alguien ha sugerido—. Si se han cometido desaciertos con ella, con más motivo ha de resultar posible el corregirlos dentro de su marco constitucional.

España no está hecha. Secularmente se halla en vías de constitución, decía en el exilio Bosch Gimpera. La bella tarea de construirla definitivamente nos corresponde a los socialistas, conjuntamente con todos los españoles.

Aspectos emotivos del federalismo

JORDI MARAGALL

Al hablar de federalismo me acompañan gran número de recuerdos. La palabra se me hizo familiar a partir de los años treinta, durante mis estudios universitarios en Barcelona. El hecho de vivir en un mundo en el que personas de cualificada personalidad como Pere Bosch i Gimpera o Joaquim Xirau compartían, como la cosa más natural del mundo, las ideas federalistas, nos condujo a la aceptación de la palabra y de todo lo que ésta representaba también con toda naturalidad. En aquellos años no era necesario profundizar en los detalles concretos de las medidas políticas a tomar. No se trataba de plantear la cuestión al Congreso de los Diputados ni de crear un partido republicano federalista. Se trataba más bien de irradiar una mentalidad progresista, socialista o no, en la cual el federalismo era un componente indispensable. Sabíamos que en aquel grupo participaban hombres como Rafael Campalans o Serra i Moret, Gabriel Alomar y tantos otros. Sabíamos también que Maciá, junto con Companys, habían proclamado la República Catalana, federada a las de otros pueblos hispánicos y que la vigencia tuvo cierta duración. Porque Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos vinieron a Cataluña para convencer a Macià de la necesidad de instaurar de nuevo la Generalitat de Cataluña y no hablar más de una República Catalana.

Para recuerdos más lejanos necesito recurrir al pensamiento de Joan Maragall, que de forma muy peculiar también pensaba en la federación, si bien el modo de proceder, seguramente más utópico, lo conducía a un iberismo, es decir, a incluir Portugal en el juego.

Estos recuerdos tienen un carácter más emotivo que reflexivo. Nunca, ni de jóvenes ni en plena madurez, nos dedicamos a estudiar una fórmula federal para toda España. Pero siempre que ha surgido el problema de la vertebración de España, nuestra respuesta casi visceral ha sido de voluntad federal. Siempre lo he dicho, lo he escrito algunas veces: España es un

país ideal para la fórmula federal. Nuestra visión básica nos conducía siempre a una federación de las nacionalidades históricas porque el Estado de las autonomías fue una fórmula para hacer tragar al ciudadano español los estatutos de Cataluña, el País Vasco y Galicia. En tiempos de la transición, hasta 1982, los gobiernos de UCD y los mismos artífices de la Constitución, resolvieron la descentralización del Estado por la necesidad de resolver el problema de las nacionalidades históricas. Había también una intención clara de descentralización administrativa. Pero a pesar de las fórmulas constitucionales para conseguirlo (artículos 143 y 151), los límites competenciales venían a ser, en definitiva, los mismos. Ahora, esto es una realidad prácticamente consolidada y parece que al hablar de federalismo sea necesario contar con esta realidad. Pero el problema subsiste. La federación es más lógica si consideramos las diferencias de cultura, lengua, historia y economía. Sobre estas bases la federación sería posible entre algunos pueblos hispánicos, pero no entre todas las comunidades autónomas que la Constitución de 1978 ha propiciado. Es difícil e incluso arriesgado señalar las que sí y las que no. Me inclino por designar unas que deberían considerarse aptas para constituirse en Estados de la federación y dejo las otras en suspenso: las tres consideradas históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) son indudables; Andalucía tiene personalidad propia; Castilla la Vieja, por descontado; Aragón y Valencia pueden también invocar razones históricas (la confederación catalano-aragonesa); las islas Baleares, por razones semejantes; las islas Canarias, por razones geográficas e históricas; Navarra (¿unida o no al País Vasco?); Asturias y León tienen también una tradición propia. Las demás las veo más problemáticas. Madrid debería constituirse en distrito capital (o federal). Todo esto responde quizá a razonamientos históricos teniendo presente la evolución de los pueblos hispánicos desde la Edad Media. Coincidiría probablemente con los estudios de Anselmo Carretero. Hay otros historiadores, como Pere Bosch i Gimpera, que fundamentan el hecho diferencial en el poblamiento primitivo de la Hispania, anterior a la conquista romana. Y se puede decir que esta visión tiene puntos de suficiente profundidad. Hay un hecho que es sintomático en este sentido: los romanos no entraron (y aun menos se establecieron) en el País Vasco. Éste es uno de los caracteres que más marcaron y aún marcan las diferencias entre los vascos y los demás pueblos de España. La ausencia de una influencia romana habría conservado mucho más pura la identidad del poblamiento primitivo de aquellas tierras.

Estas consideraciones son bastante elementales y no se inscriben en lo que podría llegar a ser un estudio en profundidad

de un futuro Estado federal. Si tuviéramos en cuenta los comentarios y las opiniones de los ciudadanos, políticos o no, nos quedaríamos perplejos. Unos dicen que ya no es momento de pensar en una federación hispánica, sino, en todo caso, en una federación de la Europa de las regiones o de las patrias. Otros sólo consideran posible la federación de tres nacionalidades históricas de España o de las Españas, como dicen ellos, añadiendo para el resto un Estado centrado en Castilla. Otros respetarían las diecisiete comunidades autónomas actuales como componentes del futuro Estado federal. Y otros, muchos, no quieren oír hablar del tema.

Considero que uno de los elementos decisivos para la configuración de un Estado federal es la voluntad de los pueblos, su autodeterminación. Y de pueblos españoles que estuvieran en condiciones de resolver este planteamiento, hay pocos. Siendo más realistas, hay que téner presente que nos encontramos en una monarquía constitucional y democrática y que no hay precedentes de monarquías federales. En este sentido escribí un artículo en *La Vanguardia,* de Barcelona, en el que comentaba las reflexiones de mi padre, Joan Maragall, sobre este problema. Opino que es adecuado transcribirlo íntegramente. El artículo dice lo siguiente:

Federalismo y monarquía

El futuro se encuentra en la nueva respuesta de federalismo. Encarrilarnos hacia la federación no es nada nuevo ni para los socialistas que han planteado la propuesta ni para los catalanistas que ahora responden con ambigüedades. Aunque en este momento la palabra «catalanista» conviene a todo el mundo o casi. Los socialistas son también catalanistas, aunque pese. Y quizá lo son más porque miran hacia el futuro de toda España y la ven como la integración de pueblos libres, más que como una uniformidad de pueblos sometidos a un centralismo jacobino. En esto estamos, y, si Dios quiere, estaremos mucho tiempo. Lo más importante es ir sugiriendo la imagen de una España grande como integración de pueblos libres, sin que esta imagen desvele recelos. No se trata de separar sino de integrar. Esto lo vio muy claro, aunque con un talante soñador, mi padre Joan Maragall, que iba más lejos y en su visión iberista incorporaba Portugal en el juego. Hablaba de estas cosas y se escribía con Miguel de Unamuno, que sentía un gran amor por Lusitania, y con José Ortega y Gasset, ansioso por vertebrar España.

En un artículo de 1909, «La integridad de la patria (diálogo trágico)», escrito en castellano, Maragall enfocaba el problema

a partir de la conversación con un portugués. En primer lugar lamentaba que, encontrándose en los Pirineos franceses, un portugués y un catalán hubieran de entenderse hablando en francés. La conversación, según dice Maragall «adquiría una tonalidad ibérica», registraba en tono deprimente «casi diría elegiaco», y conformaba «un juicio severo de toda la política peninsular a lo largo de los siglos; era como el inri *de un malogro histórico». Ya en aquellos tiempos se producía la confusión trágica de suponer que la integración de pueblos libres, el catalán por descontado, significaba un separatismo. No se entendía que la federación podía suponer una unidad superior y mucho más poderosa. Maragall se lamentaba: «Y en la España que es algo, en la verdadera, en la única viviente, la íntegra, la gran patria ibérica común, nadie piensa.» En el hecho de no escuchar la llamada de una patria veía Maragall todos los males. «Ni en Madrid ni en Lisboa sueñan en su presencia, y en Cataluña no todos. Los únicos que la ven, los únicos que la escuchan, los únicos que se sienten hijos suyos, son también los únicos tildados de malos hijos, los únicos a los que se denomina separatistas...»*

Maragall puntualizaba: «Hay la patria natural que es la lengua, es la palabra, y hay también la patria política que es la historia y la acción...» Ambas patrias, según él, tienden a integrarse en una sola. Pero «hay momentos en los que por un ideal, una misión, un azar, la acción rompe las fronteras de las lenguas y se forma una unidad política por encima de ellas, una patria más grande. Pero cuando esta fuerza —ideal, misión o azar— cesa, la acción se debilita y deja otra vez libres las patrias naturales para que en su libertad, en la espontaneidad de su naturaleza, generen nuevas energías históricas determinantes de futuras unidades». Creo que nos encontramos en España en este momento, el de generar nuevas unidades, una nueva unidad. Éste es un lenguaje que pocos años después emplearía Ortega y Gasset en su España invertebrada.

Lo que él no veía es que desde la libertad de las que Maragall llamaba patrias naturales fuese posible generar una nueva unidad. Y por eso luchamos y lucharemos, porque no es cuestión de días sino de años. De todos modos, en la conversación de Maragall con el portugués hay un momento esclarecedor; es el momento en que Maragall exclama: «Pero si España seríamos nosotros mismos, ustedes, todos; ¿me entiende? En tanto que libres todos pequeños; como federados, todos grandes», a lo que el portugués responde: «¡Ah, la federación! Muy bien. Comiencen ustedes por dividirse, por empequeñecerse y entonces nosotros también entraremos en el juego...» Ahora nosotros decimos que no se trata de hacer entrar a Portugal en el juego.

Esto entra en los dominios de la ensoñación, del europeísmo. Pero sí que se trata de vertebrar de una vez España como integración de sus patrias naturales, ¿Euskadi, Cataluña, Galicia, las Castillas, Andalucía? ¿Y quién sabe si otras comunidades autónomas actuales tendrían fuerza para entrar en el juego? ¿Aragón, Valencia, las Islas? Todo menos el cantonalismo.

Y la monarquía ¿qué tendría que decir sobre esto? Maragall, que era monárquico, dice al final de su artículo que en España han faltado hombres de Estado, capaces de hacer suya la imagen de una España federada. Pero que llegará el momento. «Esto será porque se encuentra en la naturaleza, el hombre será un rey, será un ministro quizá también todo un pueblo. De esto depende el tiempo, la forma y la gloria del proyecto. Pero ser será.»

Esta confianza de Maragall suena a profética. Tenemos un rey que ha demostrado querer una España democrática y libre. Nos encontramos en un momento en el que los pueblos españoles reviven cultural, social y económicamente. Existen fuerzas en el país que se plantean el futuro con rigor y esperanza. Los pueblos de España, especialmente Cataluña, anhelan una integración superior que les permita desempeñar un rol en Europa, en América y en el mundo entero. Todo confluye para facilitar el planteamiento de la estructuración de España. Podemos agotar los recursos que la Constitución ampara con el Estado de las autonomías. Podemos avanzar por este camino. Y llegará el momento de pensar en otras bases constitucionales para seguir edificando esta federación que constituiría la verdadera unidad de España. El rey, cuya sensibilidad es bien patente, podría asumir la nueva imagen y darle apoyo con su buen criterio. Si unos monarcas del siglo XV, anticipándose a lo que más tarde harían otras monarquías europeas, supieron integrar bajo una misma corona a los pueblos hispánicos, respetando sus instituciones y peculiaridades, sería hermoso que otro monarca, anticipándose también, presidiese una nueva integración que consolidase la personalidad de estos pueblos y contribuyese así a caminar hacia esta edificación de una España federal. Que nadie ose considerar este gesto como un desmembramiento de España. Que todos se metan en la cabeza que la federación sería como la consagración de una unidad que hasta ahora se ha encontrado más en boca de muchos patriotas que en el corazón de verdaderos patriotas. Que la evocación de Maragall, que en su madurez sintió el atractivo de la federación, sirva para eliminar toda sospecha y que todos iniciemos una profunda reflexión, entrañablemente sentida, para encarrilarnos hacia la única y verdadera vertebración de España.

¿Qué más es necesario decir? Comprendo que las palabras de Maragall son emotivas y que los fragmentos que he transcrito reflejan un talante también emotivo, casi visceral. Esto contrasta con la reflexión que necesitamos ahora. Pero también sé que la reflexión debe tener un motor emotivo, con esto creo ser fiel al talante maragalliano. Y quizá no sea inoportuno, ahora, hacia las postrimerías del siglo XX, escuchar las voces que nos llegan de la primera decena del siglo. Estas voces nos acompañan para que nos sintamos arropados en un proyecto que habrá de someterse a muchas deliberaciones y elaboraciones, si tenemos la suerte, difícil, de que nuestra propuesta encuentre un eco suficiente en Cataluña y en España.

El catalanismo y las clases populares en la historia

JOSEP TERMES

El catalanismo es una corriente de opinión y de acción, gestada a lo largo del siglo XIX, que participó intensamente en la vida política durante la presente centuria. No es un movimiento monolítico, unívoco, sino que, al contrario, una de sus características más marcadas es su variedad de tendencias. No es reducible a una clase social, a una ideología, a un programa político. Lo podríamos comparar a un poderoso río cuyas aguas provienen de fuentes diferentes, o mejor aun a un arco iris, que forma una unidad pero está compuesto de colores muy diversos. Tiene, eso sí, un elemento definidor común a todos ellos: la lucha en defensa de la personalidad de Cataluña, el amor a la lengua y a la cultura propias, que de alguna manera deben cristalizar en un autogobierno. Es también un movimiento que pide, o exige, la reforma democrática del Estado español, porque su visión de las Españas es antagónica con la del centralismo (sea monárquico o republicano), ya que, en el sentido más amplio, el catalanismo es federalista (tanto el que procedía del foralismo tradicionalista, como aquel que tiene sus orígenes en el republicanismo populista). El catalanismo, incluso el más radical, siempre ha tenido presente que la destrucción de la España unitaria podría hacer posible una vertebración hispánica de los pueblos libres. Por tanto, en la esencia del catalanismo vive la idea de la plurinacionalidad de las Españas. La participación en la construcción de un Estado español respetuoso con esta plurinacionalidad es, a mi modo de ver, una condición necesaria, pero no suficiente, para definir el catalanismo: la reforma del Estado es una pieza subsidiaria; la defensa de la propia personalidad es un elemento esencial.

En el momento actual coexisten dos grandes interpretaciones del fenómeno catalanista, la de Rovira i Virgili y la de J. Maurín. Ambas han tenido gran difusión en la opinión culta catalana y española, aunque por caminos diferentes: la primera sistematización de Rovira aparece resumida en la obra de

J. Pabón sobre Francesc Cambó, y a partir de ella es recogida por los historiadores españoles; la segunda, la de Maurín (poco original en realidad, pues no es poco menos que una síntesis de Lenin y Stalin), ha sido difundida desde Cataluña por los profesores de derecho constitucional y los politicólogos. Las dos versiones, complementarias más que antagónicas, están notablemente anticuadas. Fueron acuñadas hace ya más de cincuenta años, y por lo tanto no recogen las nuevas, y mucho más ambiciosas, aportaciones historiográficas realizadas en el campo de la historia social, política, cultural, económica y de las mentalidades, que, como sabemos, han crecido especialmente en los últimos veinte años. Esta segunda interpretación tiene, además, un gran defecto, no sólo el de ser en el fondo una pura visión político-estratégica del catalanismo (por lo tanto, coyuntural y sensible de adecuarse ficticiamente a las circunstancias electorales), sino, y muy especialmente, de fundamentarse esencialmente en las doctrinas y programas de los partidos, en los documentos oficiales, y no en las realidades sociales, en la vida cotidiana, mucho más compleja. Prima, pues, la doctrina, y escamotea o difumina la realidad; analiza textos constitucionales e ignora la sociedad civil. A pesar de ser, por definición, marxista, es mucho más formalista que el neopositivismo histórico.

El catalanismo, como fenómeno social, podemos considerarlo plasmado en diferentes corrientes políticas que abarcan todo el abanico, desde el conservadurismo hasta la extrema izquierda, marxista o anarquizante, pero que se sustentan sobre una realidad más profunda: la pervivencia del particularismo (lingüístico, cultural, psicológico, simbólico, etc.) entre las clases populares en especial, aunque no únicamente.

La vertebración del catalanismo

Desde mi punto de vista, esta realidad diferenciada que es el hecho nacional catalán pasa por cuatro momentos históricos. En el *primero*, que se extiende a lo largo del último tercio del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX hasta el fracaso del intento federal populista de 1868-1873, Cataluña experimenta una notable transformación industrial que la diferencia económica y socialmente de España, al mismo tiempo que sus clases populares definen un particularismo catalán anticentralista (carlista o federal), que no es incompatible con una proyección hispánica. Romanticismo y populismo chabacano son dos cristalizaciones de este particularismo, culta una, popular la otra. Aparece la búsqueda histórica, el descubrimiento del pasado his-

tórico como fundamento de los derechos de Cataluña. En una *segunda* fase, entre la restauración de 1875 y la crisis del Estado español de 1898, el incremento de la industrialización catalana dio lugar al nacimiento de una Barcelona capital y motor de Cataluña, que se convierte en rival del Madrid capital de la política, y establece un dualismo cultural peninsular entre Madrid y Barcelona (y triangular ibérico si le sumamos Lisboa, capital de Portugal). Barcelona, por otro lado, conecta con París, al margen y esquivando a Madrid. Los intelectuales orgánicos de la nación crean doctrina y aparece el nacionalismo doctrinal (Cataluña, como nación, tiene derecho a gobernarse); surge la «politización apolítica»: es necesario agruparse socialmente, pero el marco institucional de la restauración y la realidad decadente y caciquil de España no hacen posible ni deseable una corrupta política parlamentaria, electoralista y vacía. Crear centros y acceder a las instituciones públicas es el objetivo. El catalanismo penetra en los núcleos de la aristocracia cultural obrera. El modernismo es un símbolo del cambio.

En una *tercera* etapa, nacida con la crisis de 1898 y cerrada con la caída de la monarquía en 1931, se articulan los partidos, de derecha y de izquierda, sobre la base doctrinal del nacionalismo doctrinario-institucional anterior. Pero es necesario hacer política concreta (electoral y parlamentaria), y por eso estas doctrinas son adecuadas, aguándolas, en lo posible: aparece así el regionalismo político. Nacen los partidos catalanes, rompiendo con el sucursalismo decimonónico. A partir de ahora, para hacer política en Cataluña será necesario adaptarse a este hecho: Cataluña crea sus cuadros políticos y escoge, al margen de Madrid, a sus representantes. El desmoronamiento del Estado de la restauración impulsa a un sector de la burguesía industrial y comercial catalana hacia la acción política electoral y parlamentaria. Si la etapa anterior era el momento del *amateur,* ahora es el de los abogados. Y el *noucentisme* es una forma de hacer política y vertebrar el país. Aparece, en estado embrionario, un separatismo popular, minoritario durante la guerra europea. Wilson, Irlanda, Checoslovaquia son puntos de referencia.

En una *cuarta* fase, durante los años de la segunda república y la guerra civil, culmina el proyecto anterior con la aparición de los partidos obreros que han asumido la cuestión catalana. Lenin y el derecho a la autodeterminación de los pueblos se popularizan. En este momento, todos los grupos sociales, todas las doctrinas están presentes en el abanico político catalán incardinados en la lucha nacional: desde los sectores de la Iglesia católica hasta el obrerismo radical, desde los eruditos a los agitadores de taberna. No sólo la alta política: el

deporte, el arte, el espectáculo, la ciencia, toda la sociedad vertebrada rezuma voluntad de autogobierno, presencia del particularismo. La evolución iniciada en el siglo XVIII culmina en los años treinta del siglo XX. La guerra civil lo trastoca todo, anulando en gran medida la obra. Será necesario recomenzarla.

La «renaixença»

Volvamos ahora a los cuatro grandes períodos en que se vertebra el catalanismo para ampliar algunos aspectos. En la *primera etapa* podríamos decir que la palabra clave es *renaixença*. Vista no sólo como un sencillo retorno al uso escrito de la lengua, sino como una profunda transformación, revolucionaria, de la sociedad catalana, que desde la manufactura de indianas culmina en una industrialización que tiene como base la industria textil, y que da lugar a una mejora de las enseñanzas técnicas y científicas, con la renovación de la medicina, la enseñanza náutica, la aparición de profesiones técnicas. La renovación de los gremios, la inexistencia en Cataluña de las agraristas y nobiliarias Sociedades Económicas de Amigos del País, la acción de grandes ilustrados como Caresmar y Capmany, el desarrollo de un pensamiento económico industrial moderno, serían un signo de este renacimiento. La lengua catalana pervive no sólo como instrumento coloquial, sino también *escrita* en libros de religión, en romances, en los papeles de las casas de comercio, en los registros notariales; aparecen diccionarios y gramáticas de la lengua catalana.

Sobre este cañamazo se produce la revolución industrial y la aparición del liberalismo constitucional a principios del siglo XX. Florecen entonces una escuela catalana de filosofía y una escuela histórica del derecho que recoge el pensamiento romántico-histórico alemán. Rebrota el catalán literario, a caballo del romanticismo. La historia aparece como una preocupación de los eruditos y del pueblo: nace una búsqueda del pasado, que mitifica pero que redescubre un autogobierno antiguo. Este historicismo romántico lo recibe el pueblo mediante el folletín histórico. El nuevo empuje de una poesía trovadoresca y de los juegos florales tiene su contrapunto en la aparición de un teatro de combate, liberal, radical y republicano federal (Robreño y Pitarra, por ejemplo), de signo populista, chabacano y «defensor del catalán que se habla ahora», contrario a los arcaísmos inevitables de la escuela de los juegos florales. El debate entre ambas corrientes tendrá su síntesis normalizadora a finales de siglo. Se catalaniza la prensa, pero sólo de momento, en determinadas áreas: calendarios, almanaques, revis-

tas satíricas y literarias. A partir de los años treinta del siglo pasado se producen movimientos de protesta, tanto en el campo, donde se mueven las partidas carlistas, como en la ciudad, donde las clases subalternas provocan barahúndas y tumultos. Unos y otros expresan, aunque con un contenido doctrinal diferente —reaccionario o progresista— un rechazo hacia la centralización del Estado español, que se ha producido o intensificado con la revolución liberal-censitaria burguesa. Efectivamente, la transformación del Estado —apuntada durante el reinado de Fernando VII y realizada durante la monarquía de Isabel II— supone la centralización, el descuartizamiento provincial de Cataluña (y naturalmente de las otras antiguas provincias) y la aparición de los gobernadores civiles, la creación del ejército obligatorio permanente, la aparición de la Guardia Civil, la reiteración de las prohibiciones sobre el uso y la enseñanza de las lenguas no castellanas. Y en esta modificación del Estado español, la burguesía catalana juega un papel muy endeble (a pesar de ir a la cabeza de la revolución industrial) y muy equívoco: si su política económica proteccionista busca la creación de un «mercado nacional» español, no por eso deja de encontrar una reacción de hostilidad en España que dibuja ya un «peligro» o un «egoísmo catalán», que obligan a la burguesía catalana a reafirmarse como española, pero también a buscar el soporte de la Cataluña agraviada por el recelo de la animadversión injusta.

El carlismo, que se había hecho fuerte en la montaña catalana, es una reacción que cuenta con el soporte popular en el campo. El tema del retorno a lo antiguo supone una mitificación de los fueros, y esto quiere decir particularismo catalán. Si éste es evidente, en el carlismo, durante la guerra *dels Matiners* (1847-1849), en la que federales y carlistas luchan unidos contra las tropas isabelinas, o en la tercera guerra carlista (1872-1875), con la restitución de los fueros establecida por el pretendiente carlista, ya se encuentra presente también durante la primera (1833-1840), como por ejemplo en la acusación que se hace a algunos cabecillas carlistas exiliados en Francia de estar a favor de la «independencia de Cataluña» o en las manifestaciones del carlista Ferrer en Friburgo, en 1841, pidiendo la «libertad de Cataluña». En esta línea, la figura enigmática del carlista Tomás Beltran i Soler cobra un nuevo sentido, cuando durante la guerra *dels Matiners* pide la restauración de la «personalidad histórica de Cataluña», o cuando intenta crear una insurreccional «Diputación General de Cataluña», o cuando compara Cataluña con Irlanda, oprimida por Gran Bretaña. Realmente, el carlismo insurreccional tiene una larga continuidad. Durante setenta años el campo catalán no reposa: en 1822 los

realistas, en 1827 los *Malcontents,* en 1833 los carlistas, en 1847-1849 los *Matiners,* en 1872-1875 la tercera guerra carlista.

Por otro lado, la oposición democrática-federal contra el Estado burgués-censitario centralista es también notable. Ya he mencionado que todas las pruebas históricas avalan los tumultos, de los años 1835-1843, y el republicanismo federal, del período 1840-1873, con una oposición popular urbana, no burguesa, con una propuesta de las clases subalternas contra el creciente poder de la burguesía conservadora y del aparato del Estado centralista. El federalismo democrático catalán tiene, obviamente, un proyecto hispánico-federal. Pero donde pone énfasis el federalismo catalán es en el autogobierno, en el tema de la Cataluña perseguida y dominada por forasteros que ni la conocen ni la estiman, y que desconocen la lengua del país; insisten en la necesidad de gobernarse con las leyes propias de Cataluña; en una España compuesta de distintas etnias, lenguas y costumbres y de diferencias basadas en la historia y los hechos naturales. Federales y carlistas son el particularismo catalán abierto a una transformación no centralista de España. Pero unos y otros lo hacen desde una posición enraizada en lo diferencial. La propaganda política de estos movimientos utiliza abundantemente el catalán: en las conocidas *La Campana,* de Abdó Terrades (1842) y las canciones de la *Jamancia* y de la *Paella,* ambas de 1843, a las que hay que añadir los romances del ciego (de los que recogí 21 en catalán y 4 en castellano referidos a la vida del obrero y del payés, y 21 en catalán y 24 en castellano de propaganda política aparecidos en los años 1868, 1873).

El sexenio 1868-1873 es en Cataluña una muestra de la alternativa popular contra el Estado español centralista y burgués. El fracaso de este proyecto revela la inmadurez del movimiento de las clases subalternas, así como una implantación diferente en España: lo que aquí es mayoritario, dominante, es allí endeble, minoritario.

El modernismo

La *segunda* etapa arranca de la derrota populista de 1873 y se cierra con la gran crisis del Estado español de 1898, que es también el fin del españolismo oficial y el momento de la aparición de una conciencia española crítica, agónica, que quiere explicarse las causas del fracaso histórico de España y del Estado español. Un elemento central de este período es la desintegración de la propuesta hispánica del federalismo catalán: Valentí Almirall, desengañado de la posibilidad de la revolución

federal en España, se cierra en el particularismo catalán. Pero el desencanto es más general: Almirall no es sólo un signo. Realmente, se desintegra todo el federalismo catalán. Sólo queda de él el sustrato doctrinal, mientras desaparece el partido, reducido a unos cenáculos minoritarios. Las sucesivas derrotas carlistas llevan también a un sector de la Iglesia catalana —que cada vez será más amplio— a buscar una vía posibilista. Entonces se aproxima pragmáticamente a la monarquía constitucional, abandonando, por un lado, el integrismo, mientras los sectores más cultos, influidos por lo que llamamos el círculo de Vic, evolucionan desde el foralismo hacia el regionalismo. Montserrat, mosén Cinto Verdaguer y Torras i Bages son nombres simbólicos de una nueva corriente que tendrá también proyección social decisiva en la vertebración del catalanismo católico.

Las creaciones doctrinales mayúsculas (Almirall, Torras i Bages, Mañé) de los años ochenta y noventa —hechas en un breve lapso de tiempo— no esconden que la corriente es mucho más amplia que la formada por estos nombres cenitales: poetas, eruditos, médicos, juristas, curas de pueblo o eclesiásticos de renombre, escriben sobre el pasado y el presente, y entre todos vertebran una idea de Cataluña como nación. Hay bastantes de Roca i Farreras y de Sebastià Farners. Cataluña, antes simple patria, es ahora patria y nación. España es el Estado, artificial. El modernismo, como corriente pluridisciplinar, compendia el ímpetu vitalista del nacionalismo. Es aquí y en este momento cuando se crea el nacionalismo doctrinal catalán. Forman parte de su construcción tanto Guimerà y Narcís Oller como Rusiñol, Casas Carbó, Massó i Torrents, Pompeu Fabra, Font i Sagué como Duran i Bas o Permanyer; Puig i Cadafalch, Domènech i Muntaner como Gaudí; Aulèstia i Pijoan como Sempere i Miquel. Pero también los jóvenes escritores radicales (Jaume Brossa y Pere Coromines), que conectan con el mundo de los tipógrafos anarquistas (los Canivell, Llunas i Pujals, Cortiella), que hacen literatura en catalán y catalanista a su manera. El modernismo los galvaniza a todos. Es un rescoldo de eruditos y amantes de las letras que crean patria, con idealidad nacional, que los aglutina (al margen de las diferencias religiosas o políticas) en una tarea común. Esto se ve claro en una serie de instituciones o entidades en las que colaboran, salvando las diferencias. Es decir, se establece un doble nivel: el *político,* donde se mantienen las fricciones, y el *patriótico,* donde trabajan juntos haciendo patria. Sin que un nivel interfiera en el otro, porque voluntariamente los separan, haciéndolos compatibles.

La literatura, el excursionismo, el incipiente deporte, la lucha

contra el nuevo código civil o en favor del proteccionismo, las academias científicas, los ateneos, son campos de acción patriótica y terreno neutral de colaboración de hombres con ideas políticas diferentes. La prensa refleja este cambio: aparecen diarios, semanarios políticos, informativos y artísticos en catalán (y los periódicos católicos se catalanizan más rápidamente, en las comarcas, que los republicanos). La gran prensa satírica catalana se expansiona brillantemente. *L'Esquella* y *La Campana* gozan del favor popular, del público de taberna y barbería. Se editan regularmente libros en catalán, por editoriales específicas y estables.

El catalanismo inicia el proyecto de ocupación de las instituciones, que inicia el Ateneo Barcelonés en 1895 y ya no se detiene. Barcelona es el motor del despertar catalanista, pero las comarcas producen abundante cultura del mismo signo. Barcelona es el centro que irradia a las capitales catalanas; éstas asimilan y producen por ellas mismas, retornando actividades a Barcelona. Es una red equilibrada, en la que la macrocefalia barcelonesa no es excesiva. Por toda Cataluña nacen agrupaciones sociales, como la Unió Catalanista en 1892, en la que hay más intelectuales que burgueses. Aparecen los primeros proyectos de estatuto de autogobierno para Cataluña, superando los proyectos federales de 1868-1873, en los que el gobierno de Cataluña era una parte del conjunto español. El apoliticismo, el antiparlamentarismo de la Unió, tildado de forma demasiado elemental de socialmente conservador, es mucho más complejo: primero, porque permitía hacer patria al margen de muchas diferencias políticas entre la minoría catalanista (que era ya una mayoría entre los amantes de las letras), y segundo, porque el parlamento que tienen ante sí, en la realidad, no en la doctrina, es el estéril, fantasmagórico e irrelevante parlamento de la restauración (las críticas de los hombres del 98 español contra él no serán más benignas que las de los catalanistas, en cuanto a su inutilidad y falta de representatividad). Antes del 98, y de que aparezca en 1901 la Lliga Regionalista, catalanistas muy variados han creado un cuerpo doctrinal nacionalista, y han derivado el de la literatura al arte, a la ciencia, al deporte, a todos los campos de la actividad social; han recuperado una idea del pasado autogobierno de Cataluña y un proyecto de futuro, en la que ésta debe volver a ser ella misma y gobernarse como le plazca. La lucha por la soberanía es ya el eje central del discurso catalanista.

La *tercera* etapa se abre con la grave crisis del Estado español en 1898 y con el nacimiento de la Lliga Regionalista, en 1901, y finaliza con la proclamación de la república en 1931. Es el período más conocido. Pero la relativa hegemonía de la Lliga, así como sus orígenes burgueses, han hecho olvidar un poco el conjunto de fuerzas políticas en presencia y han difuminado el peso de las alternativas izquierdistas en la Lliga. Hemos visto, y pienso no equivocarme, que ni el catalanismo nace en 1901, ni Prat de la Riba se inventa el nacionalismo en 1906, ni los movimientos sociales decimonónicos son apolíticos ni están ausentes y lejanos de la lucha nacional.

Con la Lliga, pragmática e indefinida en cuanto a las formas de gobierno, se impone en Cataluña una política regionalista, un tipo catalanista de orden sostenido por la burguesía catalana, pero no por toda la burguesía de Cataluña. Al margen de la Lliga se mueve una izquierda catalana, que a lo largo de todo este período intenta infructuosamente articular una alternativa, una de cuyas condiciones es que sea aceptada por los obreros. Rovira i Virgili, Alomar, Carner y Coromines son hombres partidarios de este proyecto. Ni son estrictamente políticos profesionales (ninguno de ellos hubiera aceptado esta etiqueta, reclamándose de la literatura, del periodismo o de las artes), ni pueden vencer el apoliticismo anarcosindicalista ni el republicanismo radical, para persuadir a las masas obreras que éstos capitalizan.

Los jóvenes abogados que crearon la Lliga, cansados de *hacer crítica* y deseosos de *hacer política* y *ser poder* (entre otras cosas también para vertebrar Cataluña), procedían de las corrientes nacionalistas de fines del siglo XIX. La crisis del Estado de la restauración les había proporcionado una esperada coyuntura favorable y una receptabilidad mayor de la burguesía les proporcionaba una posibilidad y una plataforma para la acción.

Frente a ellos, los hombres de la izquierda catalana se veían incapaces de vertebrar un nuevo tipo de partido, como lo hacía la Lliga, o un movimiento populista, camino en que Lerroux les había tomado la delantera. Sus propuestas políticas eran suficientemente adecuadas y razonables, y en definitiva serían las mismas con las que triunfarían ellos o sus herederos en 1931 con Esquerra Republicana de Catalunya, combinando catalanismo, republicanismo y política socializante; intentando coligarse con la izquierda española, aunque manteniendo su independencia orgánica como partido de base catalana. No es extraño que a menudo se diga que la Lliga y la Esquerra tenían en

Cataluña los mismos fundamentos doctrinales, pues una y otra proceden del nacionalismo decimonónico y coinciden, con matices, en el mismo regionalismo político, pragmático. Lo que las diferencia es la llamada a un público distinto, que en el caso de la izquierda incluye específicamente al mundo del trabajo. Política para la que aún le faltan cuadros, programas y técnicos capaces de realizar la movilización popular. Pero no se diferencian en el aspecto doctrinal, en la idea de la Cataluña nación. Esto sí, unos y otros la supeditan a la táctica regionalista.

La obra de la Mancomunidad permite a la Lliga afianzarse, y la política cultural realizada sobre las bases del *noucentisme,* con todo lo que comporta de afán de administración y mito de la obra bien hecha, no hace más que favorecer que intelectuales y técnicos funcionen bajo la dirección del proyecto de la Lliga. El *noucentisme,* desterrando el modernismo, permite afirmar y diversificar la obra de alta cultura, europeizándola y especializándola, tecnificándola.

Bajo el impacto de la guerra europea, Cataluña evoluciona. Los sectores de la izquierda catalana aprenden de la socialdemocracia alemana y del laborismo británico (en especial de los fabianos), en menor grado del austromarxismo. Bajo este influjo nace la Unió Socialista de Catalunya, en 1923, pero la dictadura de Primo de Rivera, establecida meses después, le impide actuar hasta los años de la república. Empieza a teorizarse sobre la nación desde la izquierda marxista: el socialista Andreu Nin, Recasens i Mercadé, Campalans, Serra i Moret. Algunos anarquistas, como Urales mismo, escriben abiertamente sobre los derechos de Cataluña. También aparecen los núcleos separatistas, con más fuerza desde 1914. Son herederos de la Unió Catalanista y de Martí i Julià, pero son pocos y dispersos. Admiran y toman ejemplo de los patriotas cubanos de 1895-1898, de Irlanda. En él militan jóvenes, sobre todo, estudiantes y obreros. Aunque su base son los dependientes de comercio. Éstos, agrupados por millares en el CADCI, aparecido en 1903, desarrollan una tarea social y patriótica inmensa: su sección de propaganda autonomista, la de Enseñanza, la de Deportes, ayudaron a acercar a los obreros el catalanismo radical.

La república

En una *cuarta* y última etapa, la de la república y la guerra, de los años 1931-1936, la izquierda catalana es la que finalmente consigue la hegemonía social. Al lado de este populismo

(acerca del cual no me voy a entretener, porque es sobradamente conocido) aparece un obrerismo radical, minoritario pero relevante y se desarrolla un socialismo democrático moderado, el de la USC, que, heredero de las confrontaciones del primer tercio de siglo, colabora y gobierna con ERC, tanto en la Generalitat como en los ayuntamientos. La novedad de la época reside, a mi parecer, en esta incorporación del obrerismo al catalanismo, culminando un juego de clases sociales que paulatinamente se ha ido adaptando al particularismo político, después de haberlo hecho las minorías cultas y las vanguardias culturales obreras. Desde la crisis de la dictadura, la literatura obrera sobre el catalanismo es muy abundante y variada. Destacamos, aparte de los citados anteriormente, a J. Arquer, J. Maurín, J. Comorera, P. Foix. Lenin y Stalin son traducidos y copiados.

Obrerismo radical y moderado desarrollan la doctrina del derecho de autodeterminación de los pueblos, crean el término «nacionalitario», para evitar el de nacionalismo, que es equívoco tras el acceso de Mussolini y Hitler al poder, defienden la normalización del catalán en todos los niveles de la vida social. El BOC exalta la República Catalana, y la USC la apoya. Estos dos grupos, y el Partit dels Comunistes de Catalunya y el Partit Català Proletari, defienden un estatuto de Cataluña plebiscitado por los catalanes y que debe ser aceptado tal cual por las cortes españolas, a las que niegan el derecho a recortarlo. Todos ellos definen Cataluña como nacionalidad y defienden o un Estado catalán, que pueda federarse, o una república federal (como exigen la USC y la CNT). En definitiva, perfilan un doctrinarismo obrero sobre la cuestión nacional, que hace —con los matices que se quiera— que desde entonces una política de clase, un proyecto abierto al pueblo catalán, deba incluir necesariamente una defensa de los derechos nacionales, una mejora y una profundización de la propia identidad.

Cataluña, España y el nacionalismo como determinante

XAVIER ARBÓS

Entra casi en lo tópico hablar de los elementos conflictuales del binomio Cataluña/España. Durante siglos, el discurso nacionalista español ha estado casi monopolizado por fuerzas reaccionarias, y el catalanismo ha tendido a posiciones algo más progresistas. Cataluña tuvo hasta los años del «desarrollismo» la peculiaridad de ser una sociedad industrializada, lo cual la hacía hasta cierto punto diferente. A pesar de todo, las diferencias han tenido su emblema en la especificidad lingüística, y naturalmente, en una voluntad muy persistente de reclamar el autogobierno basado en la valoración de la propia identidad.

El esquema, suficientemente conocido, ha variado mucho en el último cuarto de siglo. A partir de los años sesenta, Cataluña ha perdido algún elemento diferenciador: ha dejado de ser una de las excepciones industriales dentro de una España agrícola. Por otro lado, la lengua catalana se ha visto, además de perseguida por el franquismo y las inercias que perduran, abrumada por el castellano que la televisión ha potenciado por todas partes. Pero también la llegada de la democracia ha cambiado algunas cosas, y para mejorarlas. La libertad política ha permitido la manifestación y la discusión de posiciones sobre muchos temas, y las elecciones libres y competitivas han dado la medida más fiable del soporte recibido por diversas alternativas. Además, la institucionalización del autogobierno ha posibilitado que comenzáramos a tener instrumentos para salvar nuestra identidad nacional.

Pero todo esto no debe hacernos pensar únicamente que, en cierto modo, la historia nos da la razón. Podríamos creer en constantes eternas: la libertad obliga al nacionalismo español, centralista y homogeneizador por vocación, a hacer concesiones a la voluntad de autogobierno del pueblo catalán. Es conveniente, quizá, mirar hasta qué punto las cosas son tan sencillas.

Es necesario recordar el momento y las circunstancias en

que se forja el basamento constitucional del Estado autonómico. El consenso político encontró fuertes dificultades precisamente en aspectos relacionados con la autonomía; dificultades a las que no era ajena la especial sensibilidad de las fuerzas armadas en relación a todo aquello que parece menospreciar la unidad de España. Por otro lado, los estudios de opinión publicados durante el período constituyente parecen evidenciar una aceptación mayoritaria de alguna forma de sistema autonómico. Probablemente esto se puede explicar por el desprestigio que la ineficacia y el franquismo habían hecho caer sobre el centralismo. O quizá por la asunción consciente de las necesidades políticas congruentes con la plurinacionalidad del Estado español. En todo caso, en el terreno más ideológico, la discusión en torno a la inclusión del término «nacionalidades» en el artículo 2 de la Constitución sí que provocó una significativa polémica abierta por Julián Marías (*La Vanguardia,* 18-1978). El filósofo se oponía, igual que la derecha representada por Fraga Iribarne (reseña de la conferencia de Fraga en Barcelona, *Mundo Diario,* 8-2-1978), y muy probablemente algunos sectores militares («No son las palabras lo que me preocupa, sino los hechos. Con nacionalidades o sin ellas no habrá ruptura de la unidad de España», declaró el entonces ministro de Defensa Gutiérrez Mellado, *El Correo Catalán,* 15-9-1978). Quizá como compensación tranquilizadora, o como expresión de convicciones propias, hay en aquella época encendidas manifestaciones de fe en la unidad de España que en otras bocas y referidas a otros ámbitos hubieran sonado a un «nacionalismo» que para algunos parece necesario rechazar.

Hay ejemplos significativos, quizá extremos, pero que no me resisto a reproducir: «La unidad de España está en grave peligro» (Manuel Fraga Iribarne, *Arriba,* 16-5-1978). «Esta unidad de España la siento más que el que más, pero creo que como se pone realmente en peligro es no dando la autonomía cuando ésta es reclamada por el pueblo. [...] Creo también que el peligro para la unidad está precisamente cuando se concede la autonomía en exceso.» (Manuel Clavero Arévalo, entonces ministro para las regiones en una conferencia el 12-12-1977 en el Club Siglo XXI, *Constitución, economía y regiones,* Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1978, pp. 385-386.) «La unidad de España es un valor fundamental» (Gregorio Peces-Barba, *El País,* 7-2-1978). «Somos el partido de la unidad de España, a la que tenemos tanto cariño; mucho más que las fuerzas de ultraderecha, que consideran España y su bandera de su exclusiva propiedad» (palabras de Santiago Carrillo en un mitin, reproducidas por la *Hoja del Lunes* de Barcelona, 24-4-1978).

No creo que haya nada demasiado sorprendente en estas

palabras. Si el independentismo es el polo a que puede tender la radicalización del nacionalismo catalán, el unitarismo es el extremo al cual pueden inclinarse las posiciones más decididas del nacionalismo español. Esto significa que no es probable que desaparezca nunca cierto grado de confrontación entre posiciones ideológicas tan «naturalmente» opuestas. No obstante, la acomodación que el texto constitucional ha producido, indudablemente ha rebajado la tensión. La confrontación ideológica tiene como resultado un artículo 2 de la Constitución donde figura el reconocimiento de la existencia de «nacionalidades» al lado de la rotunda afirmación de la indisoluble unidad de la nación española y de la ausencia de referencias al derecho a la autodeterminación. Rafael Arias Salgado explicó para UCD los límites en que se podía interpretar el artículo 2 en unos términos que, a pesar de ser algo extensos, parece interesante transcribir del *Diario de Sesiones:*

Por eso el vocablo «nacionalidad» del artículo 2.º no es ni puede ser el fundamento de un proceso de independencia atentatorio de la unidad española; no es ni puede ser fundamento de un derecho a constituirse en Estado, sino sólo de un derecho a tener un régimen de autonomía; no es ni puede ser tampoco fundamento para legitimar una autoridad soberana, porque la soberanía es patrimonio exclusivo de la nación española; no es ni puede ser tampoco fundamento para reclamar la aplicación del principio de las nacionalidades o el principio de autodeterminación, porque se sobrepone la realidad histórica de España como unidad política nacional en la que no existen minorías o pueblo bajo denominación (sic) *colonial.*

El término «nacionalidades» del artículo 2.º implica, simplemente, el reconocimiento de la existencia de formaciones sociohistóricas a las que se confiere un derecho de autonomía, cuyo límite de principio infranqueable reside precisamente en la soberanía de la unidad política que las comprende y cuyo límite de contenido se concreta normativamente en el artículo del propio texto constitucional. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 8-5-1987.)

Los argumentos del nacionalismo

En todo caso, y con un poco de perspectiva, se podría decir que el debate ideológico en torno a cuestiones de definición ha perdido virulencia. Quizá sea mejor así. Sólo haría falta complicar los permanentes conflictos relativos al título VIII con discusiones semánticas. Es mejor ser conscientes de que las cues-

tiones de principio, como el derecho de autodeterminación, ya no están sobre el tapete. Volverán a estarlo el día en que se quiera abrir un nuevo y complejo proceso constituyente, con toda la incertidumbre que comporta. Una vez dicho esto, hay que añadir rápidamente que las posiciones políticas claras continúan siendo necesarias. Y no para menospreciar el importante avance que comporta que se planteen en términos jurídicos los problemas del Estado de las autonomías. Se trata de mantener viva la reflexión y de repasar constantemente el estado de nuestros argumentos.

Y es que modestamente opino que aún necesitamos nuestros argumentos. No para entrar en la estrategia de la confrontación permanente con este fantasma denominado «Madrid»: conocemos este nacionalismo sin más iniciativa que la reivindicación permanente del agravio, de la cual se autoalimenta. Pero si debemos participar en la política española, en interés propio, que no sea de forma pasiva. Es cierto que esto comporta tener que tragarse cierto número de sapos, pero quizá se debería notar más la cara de asco. Sospecho que desde el momento en que hay centralismo por un lado, el autonomismo —o como lo queráis llamar— tiene todavía razón de existir, y me parece que hay más de una razón.

Hay la supervivencia de nuestra especificidad como pueblo, y no creo ni quiero exagerar. El problema, por otro lado bastante conocido, ya se apuntaba al principio: lo que nos diferencia hoy como catalanes es básicamente la lengua, ya no somos una excepción industrial en España. Por lo tanto, o los catalanes aprovechamos los instrumentos a nuestro alcance para reforzar y mantener nuestra identidad cultural, o desaparecemos como pueblo diferenciado después de habernos convertido en curiosidad antropológica. No somos Quebec, con Francia en la retaguardia.

No hace falta decir que aquí no se afirma el deber patriótico catalán de compartir esta visión. Pero hay otra razón, en interés de España, que impulsa la permanencia de la actitud autonomista: el afianzamiento del actual modelo de Estado autonómico. Esto implica la actuación leal en el marco constitucional y estatutario y el acatamiento de la norma fundamental y de su intérprete supremo. En este sentido, los poderes públicos han tenido un buen comportamiento, y es oportuno que haya una instancia como el Tribunal Constitucional para que en cuestiones tan delicadas como las que nos ocupan se transformen en problemas jurídicos. Pero los problemas políticos subsisten, y quizá en este campo el principal sea la inercia de mentalidades centralistas con las que no se puede consolidar de ninguna manera la profunda novedad histórica del Estado de las

autonomías. Esto es tanto más necesario cuando hay una generalización del modelo autonómico: si la autonomía debe consolidarse, el centralismo se debe abandonar. Todos deben abandonarlo; no debemos aceptarlo: las inercias seculares no se rompen con resignación. Y por desgracia, parece cierta la impresión de que hay un estado de alerta permanente contra posibles excesos autonomistas que no se corresponden con la vigilancia sobre las desviaciones en sentido contrario. Es un ejemplo pequeño pero expresivo.

Montserrat Colldeforns recordaba hace meses, en un trabajo publicado en *El Món,* que el Ministerio de Economía contaba con un fichero para controlar las obras financiadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial. Obras que son competencia exclusiva de las comunidades autónomas. De esta manera no sólo es imposible consolidar seriamente el sistema autonómico, sino que se fomenta la irracionalidad de creer que reformar en sentido autonomista es añadir una nueva estructura administrativa al armazón centralista.

En estos momentos deseo firmemente que nadie piense que propongo como única actitud decente la de la revisión continuada del memorial de agravios. Ni esto ni archivarlo: solucionar los problemas por la vía del diálogo y cada cual con su propia voz. No es recomendable la estrategia de la tensión por la tensión como mecanismo de negociación, y hemos descartado también el resistencialismo, la «Cataluña-reducto», a la cual aludía hace algún tiempo Raimon Obiols. El camino en que nos encontramos es el de la participación leal en la construcción de una España diferente de la que se había caracterizado por un centralismo tan ineficaz como opresivo. Y creo sinceramente que vivimos unas circunstancias dignas de ser aprovechadas.

Desde el punto de vista interno, la generalización del sistema autonómico que establece la Constitución es un punto de partida inédito en la historia más inmediata. Durante mucho tiempo se han identificado España, centralismo y cultura castellana, y correlativamente, la suspicacia y la represión se han dirigido contra aquellos que discrepaban de esa trinidad. Ahora, el autogobierno es la pauta constitucional. Quizá esto ha rebajado el límite de la autonomía de las comunidades que históricamente la han reivindicado. Voces muy dignas han criticado la política del «café para todos», pero para afirmar el modelo autonómico no parece malo que su base se haya ensanchado tanto como sea posible. Continuamente con aquella conocida frase, estamos tentados en decir que el café se toma más a gusto si nadie te lo envidia, aunque sea porque la mayoría se distrae, despertada su curiosidad ante una taza que nunca había reclamado.

Y en segundo lugar, la integración europea. Éste es un reto importantísimo por muchas razones, y también en relación con los temas que aquí tratamos. Es necesario empezar a revisar las nociones de soberanía y competencias exclusivas, y podría llegar el día en que regidores catalanes y funcionarios madrileños se reúnan para quejarse del centralismo de Bruselas. (Entre paréntesis, si se da el caso, conviene no perdérselo.) En estas condiciones, y tratándose de un proceso que acaba de comenzar, sería conveniente que se abriera un debate clarificador para la opinión pública sobre el diseño del modelo europeo que cada una de las fuerzas políticas catalanas propugna. Particularmente, por lo que se refiere a las elecciones al Parlamento europeo y la política que se piensa desarrollar.

Ninguna de las reflexiones precedentes destaca por original: se propugna la participación en la política española y la consolidación y profundización de la autonomía. Pero quizá el énfasis que deliberadamente he atribuido a algunos temas le puede sonar a alguien a «nacionalismo». Me gustaría decir algo sobre esta palabra, de connotaciones no siempre simpáticas. Aunque sólo sea para que no acabemos haciendo de la palabra ni un proyectil ni una condecoración. Y es que, según como se mire y a lo largo de una vida, es difícil no ser «nacionalista» en algún momento. Hay quien pretende no ser otra cosa, y los hay que, constante o esporádicamente, son catalanes o españoles.

El concepto de nación

El enfoque del tema del nacionalismo ha sufrido alguna evolución en los últimos quince años. Si nos situamos en los años setenta, más de uno recordará el interés con que se hablaba de la cuestión nacional, y del marxismo y la cuestión nacional. A este debate, durante la transición política, se le añadieron charlas que trataban del concepto de Países Catalanes o que los asumían como ámbito. En general se puede decir que entre los politizados de la época se participaba de cierta conciencia nacional catalana y de la convicción de la existencia del derecho a la autonomía como mínimo. Los procesos constituyente y estatutario obligaron a descender al terreno más concreto de la política del consenso y la negociación. Se aprovechó una oportunidad histórica, transformando el impulso anterior en fuerza para construir un nuevo Estado autonómico. Y seguramente fueron afectados los planteamientos más radicales, que no disfrutaron de demasiado soporte electoral.

A principios de esta década se abrió una etapa en la que, a mi parecer, todavía nos encontramos. «Nacionalista» había so-

nado a reivindicativo, pero parecía lógico que había mucho que reclamar. Con el Estatuto, las cosas cambiaron: no es lo mismo reclamar autonomía que discutir el grado de la que se posee, por no hablar de cuestiones que parecían indivisibles de la tradición política de la izquierda, como la autodeterminación, que quedaban marginadas. En este contexto, se han publicado trabajos que han animado un poco el ambiente; obras como las de Colomer, Hernández-Mercadé, Mira, Ninyoles, Recalde y Solé Tura, que tienen la virtud de no sonar a catecismo, a pesar de desvelar críticas rotundas. Son planteamientos diferentes entre sí, pero que han ayudado a discutir algunos puntos que se daban como demasiado obvios.

La primera es la objetividad del concepto de nación. No todo el que comparte alguna de las características convencionalmente consideradas como definitorias de una nación las asume como tales, ni forzosamente acepta las implicaciones políticas del hecho nacional. En otras palabras, la conciencia nacional no viene dada naturalmente, sino que entra en el campo relativista de las opiniones.

Realmente, a nadie se le puede exigir que se sienta catalán, español o europeo. O que, aun sintiéndose, asuma la condición de miembro de una comunidad nacional y de las supuestas obligaciones cívicas que esto comporta. El nacionalismo, que hace del interés nacional lo único y supremo, ha tenido una desagradable tendencia a reprimir lo que considera traidores. Como es lógico, desde una perspectiva democrática es necesario sentir una saludable prevención ante los excesos. Ahora bien, debería tenerse también presente que la percepción de un exceso es siempre subjetiva. Probablemente hay más de un entusiasta del Barça, fanático en el Camp Nou, que mira con cosmopolita escepticismo a quienes se emocionan con *Els Segadors*. Por no mencionar las explicaciones que me imagino han de dar en algunos ambientes los aficionados a las corridas de toros. Así pues, aceptemos el cosmopolitismo y admitamos el derecho a la objeción de conciencia nacional, tan respetable como el derecho a tenerla. Y, sobre todo, renunciemos a la tarea inquisitorial de pasar revista periódicamente —digamos cada campaña electoral— al patriotismo del vecino.

Debe quedar claro, pues, que las naciones no las constituyen ni el destino ni ninguna forma especial de ser mantenida inalterable a lo largo de los siglos. Las hacen, son, las personas. Personas que racional o instintivamente se sienten o creen formar parte de una determinada comunidad. Y que no siempre piensan de la misma manera por lo que se refiere a las implicaciones políticas que resultan de esta circunstancia. Hay más de un caso en la historia en que la dominación por «ex-

tranjeros» no ha sido considerada un hecho insoportable, merecedor de poner en peligro la vida humana —propia y ajena— para acabar con él. La independencia no es un objetivo de obvia necesidad para todos y cada uno de los ciudadanos nacionalmente conscientes. Muchos pueden encontrar que es suficiente una fórmula autonómica que garantice la pervivencia de aquello que consideran definitorio de la propia comunidad. Pero a menudo se asocia la intransigencia en la defensa de la autonomía con el nacionalismo, y éste al independentismo. Y como el independentismo es el objetivo de muchos terroristas, he aquí una de las connotaciones más desagradables del nacionalismo.

Cuando hay libertad, no es admisible la lucha armada, cualquiera que sea su objetivo. Cuando hay consultas electorales libres y periódicas, ningún grupo puede imponerse a la voluntad popular de las urnas por el impulso de las bombas. En estas condiciones, el terrorismo no es sólo un crimen contra la vida humana; es también un atentado contra la misma democracia que ha abolido la pena de muerte e intenta impedir la tortura. Dicho esto, no creo que nadie deba escandalizarse por el independentismo como opción política, ni se deba aceptar que el radicalismo en defensa del autogobierno lleve indefectiblemente a la lucha armada. Durante bastante tiempo la Assemblea de Catalunya habló del derecho a la autodeterminación; no debería sorprendernos que haya quien continúe pensando en estos términos.

La cuestión del nacionalismo no se plantea ahora y aquí, sólo en términos teóricos. En el terreno político tiene dos vertientes que son las que probablemente suscitan de forma indirecta los debates: la articulación de Cataluña dentro de España y la situación política catalana. Por lo que se refiere al primer aspecto, sería injusto no reconocer el esfuerzo que se ha hecho desde muchos sectores de intelectuales españoles para saltar del reconocimiento de la particularidad catalana a la reflexión sobre el nacionalismo español. Lo vimos hace un par de años en el coloquio que organizó en Gerona el diario *El País*. De ahí nos quedó la sensación de que en el centro de la península se hacían intentos sinceros de renunciar al nacionalismo español que tan opresivo había resultado para la periferia, juntamente con la afirmación de que todo nacionalismo era potencialmente peligroso; era mejor que todos renunciáramos a él. Creo sinceramente que no todos estamos en la misma posición ante esta implícita demanda. Se nos puede exigir a todos la vía del diálogo para nuestras reivindicaciones, pero si ser nacionalista quiere decir tenerlas, veo complicada la renuncia por parte de muchos catalanes que piensan que la situación de la lengua es preocupante o que se debería resolver el problema del finan-

ciamiento. Muchos problemas se relacionan, con razón o sin ella, con las dificultades de funcionamiento del autogobierno: el nacionalismo en vivo. No se puede decir, paralelamente, que el nacionalismo español nazca de problemas similares. El castellano tiene problemas, pero muchos catalano parlantes cambiarían los suyos por los del castellano.

Nacionalismo y modelo autonómico

¿Pueden convivir los nacionalismos catalán y español? El nacionalismo catalán —y no me refiero sólo al que CiU pretende monopolizar, sino genéricamente a la defensa radical de la autonomía— se adapta bastante bien al marco constitucional. El independentismo es minoritario y el terrorismo recibe siempre un rechazo generalizado. Si el nacionalismo catalán es autonomista, me temo que el nacionalismo español es centralista. Carretero Jiménez y algún destacado dirigente actual del PSOE han hablado de España como «nación de naciones». Este planteamiento no parece haber revertido en un nacionalismo español que asuma como consustancial en España el autogobierno y la pluralidad cultural. Los decretos que marcaban la constitución de los regímenes preautonómicos de Andalucía y Castilla-León se referían en cada caso a la respectiva comunidad como a «una de las regiones más amplias y representativas de España» y como a «una de las partes más amplias y representativas de España» (Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, *BOE*, núm. 101 de 28 de abril de 1978, y Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, *BOE*, núm. 155 de 30 de junio de 1978). No es fomentando ciertos estereotipos como se ayuda a la idea del pluralismo. Y por lo que se refiere al modelo autonómico de organización estatal, no repetiré lo que ya he dicho respecto a la supervivencia de resistencias centralistas.

En Cataluña, reflexiones de este tipo pueden parecer exclusivas de la coalición gobernante. Me temo que puede ser así por las características del nacionalismo que hoy parece dominar en Cataluña. Se alimenta en gran medida del conflicto con los poderes centrales, e intenta asimilarlo todo a este enfrentamiento. Si le añadimos que los colores políticos de Madrid son los mismos que los de los principales adversarios en Cataluña, resulta que el gobierno de la Generalitat tiene la inmensa suerte de poder atacar simultáneamente y sin cambiar de discurso al gobierno central y a la oposición local. La receta no le ha salido mal, y si lo medimos por las elecciones autonómicas, hasta el momento ha sido un éxito. Evidentemente, las elecciones no se ganan o se pierden sólo por eso. Pero es importante

la credibilidad autonomista, sobre todo ante unas elecciones autonómicas. En este sentido, corresponde básicamente a los socialistas continuar en la reflexión sobre la forma de hacer llegar nítidamente su posición comprometida en la defensa y profundización de la autonomía. Quien esto escribe, y seguramente también quien lo lee, sabemos que esta posición existe desde mucho antes de que quienes ahora nos acusan de *botiflers* hubieran descubierto el catalanismo. Se trata de que este mensaje llegue a pesar de algunas interferencias y resonancias contradictorias.

No es fácil, todos lo saben, cuando muchos de los medios de comunicación colaboran en Cataluña en el soporte al actual gobierno de la Generalitat. Tampoco es fácil ante las ocasiones perdidas para algún dirigente o cargo público del POSE el haber mantenido la boca cerrada. Pero es necesario perseverar. No únicamente para ganar elecciones, sino para evitar el monopolio instrumentalizador del catalanismo que parece que tiende a ejercer CiU. Se debe evitar que el catalanismo se convierta en una coartada multiuso, a disposición permanente de quien se autoerija en árbitro de la catalanidad. Esto comporta no una crítica del catalanismo, sino de su monopolio. Abandonar significaría acercarnos a un modelo como el que puede dominar en el País Vasco, y no es deseable que sea el catalanismo quien marque la línea divisoria. Para evitarlo sería conveniente que las discusiones y los debates sobre el tema del catalanismo se prodigasen más allá de los comentarios a propósito de las elecciones, y que llegasen a todos. Más que a nadie, a aquellos sectores que se abstienen en unas elecciones autonómicas o que creen que nadie, aparte de CiU, está legitimado para gobernar Cataluña, por mal que lo haga.

Las relaciones entre Cataluña y España vienen marcadas por el nacionalismo. O mejor dicho, por los nacionalismos catalán y español. No podemos saber cómo serían sin nacionalismo, porque es difícil imaginar un país que no haya pasado en algún momento por una variante de exaltación o reivindicación de la nación. Quizá el solo hecho de imaginar un país —y no una simple agregación de personas— sea ya rendir un involuntario homenaje a la fuerza del nacionalismo. Por eso sospecho que sin el nacionalismo catalán, sin la larga historia de lucha por el autogobierno que hemos conocido, ni siquiera se plantearía el binomio Cataluña/España: el primer elemento no sería relevante. De la misma manera, sin el nacionalismo español que hemos conocido, la autonomía habría tenido seguramente un techo diferente y el federalismo se habría aceptado con la misma naturalidad que las elecciones municipales.

Las cosas, como es evidente, son de otra manera. Se ha con-

seguido un buen nivel de autonomía, que algunos sólo ven de forma retórica, y un nuevo modelo de Estado al que no todas las mentalidades parecen adaptarse con facilidad. El esfuerzo de reivindicaciones seculares no ha sido ni mucho menos inútil. Queda el sentido genérico. Esta duda es buena, ya que pone en cuestión una tradición política tan merecedora de revisión respetuosa como cualquier otra. Pero dejadme subrayar *respetuosa*. Sé que no soy objetivo, pero creo que la tradición política del catalanismo no figura en los primeros lugares de los nacionalismos más nefastos para la historia contemporánea de la humanidad; los hay que tienen un currículum peor, y no demasiado lejos. Por eso es mejor que conjuntamente, con el catalán, reconsideremos el nacionalismo español, y como en el caso propio, también los objetivos correspondientes. Y después de esto, ojalá podamos constatar que es hora de decir al segador que guarde la herramienta. Y que todos lo podamos ver.

Federalismo y unitarismo

JAUME LORÉS

El federalismo no puede ser abstracto porque se vincula a realidades históricas sociales y culturales diversas. Por eso se equivocan los que enfocan el tema del hipotético federalismo en España unilateralmente como una simple distribución de poderes para hacer más eficaz la plural administración, olvidando que, condicionando todo este posible proceso, se tropieza con un problema más hondo que es el de la solución del viejo pleito del llamado «problema de España», circunscrito hoy, sobre todo, al pleito entre las diversas naciones del Estado. Como se engañan también los que atribuyen las tensiones entre el centro y la periferia a un simple centralismo fruto de la inercia del poder, del peso de las altas burocracias o de residuos aún no vencidos del régimen anterior. El problema de la estructuración de España es un problema político y no administrativo. Cuando a estas alturas de la democracia no ha sido resuelto, sólo cabe atribuirlo a mala voluntad, o falta de voluntad, política. Pero la política tiene unas raíces más hondas. Raíces ideológicas y culturales. Que se concretan en el concepto de España que posee la política y la Administración central. Es este concepto de España, que llega hasta las visceralidades, el que impide tomar decisiones políticas oportunas. Y sobre todo constituye la base que aúpa dos constantes enfrentamientos entre Cataluña y España, en este caso. Se trata de un concepto de España en el cual no cabe con suficiente holgura la voluntad del autogobierno catalán, y por esto se producen las fricciones políticas y administrativas. A pesar de la Constitución y del Estado de las autonomías. La letra de estos textos, por demás ambigua, es siempre interpretada en función de este concepto de España y a la luz de la correspondiente visión cultural e ideológica del país. Visión que incluye una apreciación deformada de la realidad de Cataluña y una visión de España en la que esta realidad está forzosamente subordinada y encogida. Mientras este tema presida las relaciones entre las dos comu-

nidades no habrá manera de reformular una idea de España que anule e invalide los enfrentamientos. Estamos condenados a un pleito constante entre el llamado nacionalismo catalán y el innominado nacionalismo español. Éste es el *quid* de la cuestión. Dos nacionalismos antagónicos que coexisten con dificultad insalvable en un mismo Estado y que tienen intenciones y voluntades literalmente contrapuestas. Por eso la propuesta de desactivar el nacionalismo catalán y desactivar el correspondiente nacionalismo español es inviable.

Pero, se preguntará el lector, ¿cómo puede existir una relación eficaz entre la propuesta federalista y la desactivación de los nacionalismos? ¿Cómo puede incidir un hecho jurídico y administrativo sobre un hecho cultural e ideológico? Porque la propuesta federalista no es viable, o está condenada a ser tan estéril como la propuesta artificiosa, según Pierre Vilar, del Estado de las autonomías, si no se produce en íntima relación con un nuevo planteamiento de lo que, para entendernos, hemos llamado concepto de España.

En Cataluña coexisten dos opciones que significan una diversa concepción de la posible solución del problema catalán en el marco hispánico. La concepción autonomista, de vieja raigambre y nacida después del desengaño de la histórica experiencia federal, consiste sobre todo en renunciar a plantear la solución del problema de Cataluña solucionando a la vez el problema de España. El autonomismo, en el fondo, nace de la convicción de que es imposible variar el actual concepto de España y desarticular el nacionalismo español. Por eso intenta conseguir el máximo de autogobierno para Cataluña basándose en la presión social y cultural y la fuerza de los votos. Se trata de sacar el mejor partido posible de una situación irreformable. Los resultados electorales después de diez años de democracia en las autonómicas catalanas muestra cómo esta concepción está arraigada en Cataluña. Y cómo se nutre de las desilusiones constantes después de la ilusión del reencuentro con el Estatuto. El gran fracaso del PSOE ha consistido en no poder englobar a Cataluña en su experiencia del cambio, desactivando el nacionalismo catalán a través del cambio. Al contrario, los cantos de sirena del cambio han irritado, a la larga, la mayoría de catalanes. Porque en el cambio podía cambiar todo menos el concepto de España en el que se basaba el nacionalismo español y que reverdecía con él a ojos vista. Desde Cataluña la visión de un nacionalismo español en manos de las izquierdas del otro lado del Ebro ha significado una gran frustración y un desengaño fatal para gran parte de su ciudadanía. Aunque la versión de derechas y de izquierdas del nacionalismo español sea dispar, tiene los suficientes puntos en común como para

no poder establecer cierta complicidad entre ellos. Este nacionalismo populista español ha creado, a la vez, las condiciones objetivas para las derrotas del socialismo catalán en las elecciones autonómicas. La opción federalista catalana, precisamente por haber vivido esta experiencia, aún espera analógicamente contra toda esperanza. Porque la opción federalista consiste en la intención y el proyecto de resolver el problema de Cataluña resolviendo a la vez el problema de España. Frente al fatalismo histórico, cree que es posible un nuevo concepto de España que lleve en paralelo una nueva versión y autocomprensión del Estado y de la redistribución de poderes. No renuncia, pues, a que Cataluña, conservando su entidad de nación, encuentre un lugar holgado en España, desde la libertad y no la imposición, mientras España se renueva en la idea de sí misma haciendo posible este hecho. En el fondo puede decirse que la propuesta federalista es el último cartucho que le queda a Cataluña para incardinarse felizmente en España.

Más de uno puede preguntarse, perplejo, en qué consiste este nacionalismo español que preside el actual y frustrante desarrollo de la España de las autonomías. Tiene su matriz en la noción de España surgida en el noventa y ocho, sustituyendo el fracaso colonial por una nueva idea de España y de su unidad. Se prolonga por las versiones históricas sobre la esencia constituyente de España de forma unitaria de historiadores liberales como Menéndez Pidal, Salvador de Madariaga, Américo Castro y Sánchez-Albornoz entre otros. Éstos ya en polémica con la historiografía catalana naciente que no aceptaba los dogmas unitarios sobre España. Se complementa con la idea de vertebración de Ortega y Gasset y toda su escuela. Ésta es la cultura, en el mejor de los casos, que sustenta la actual ideología hispánica de las generaciones que en ella ocupan el poder. Se trata de una cultura, pues, en polémica desde su nacimiento con la concepción catalana del pasado y del presente. Digo en el mejor de los casos porque el tardofranquismo y su educación común, humus sobre el que se asienta esta cultura, eran aún de una concepción unitaria más exacerbada y fue el ambiente que respiró la actual generación en el poder. Ella cree que ha realizado una conversión histórica pasando del unitarismo de la historiografía franquista al unitarismo orteguiano. Pero este unitarismo sólo puede dar a contrapelo una interpretación restrictiva del actual Estado de las autonomías. En el fondo este unitarismo concibe la autonomía más como concesión que como derecho, más como generosidad innecesaria que como justicia. Por consiguiente, está en paralelo a la vía exclusivamente autonomista catalana en el sentido de considerar como intangible la actual idea de España. A pesar de la hipotética

tradición federalista del PSOE, es esta concepción unitarista más en consonancia con el autonomismo catalán, que pretende arrancar concesiones de una España que piensa irreformable, la que preside la actual voluntad política española. Pero junto a estas bases culturales, trasformadas en tradición anclada en los sentimientos individuales y colectivos, el socialismo hispano ha aportado una novedad. Al caer en barrena todas las ideologías, sobre todo las de izquierdas, y en consecuencia de la coyuntura política que le llevó al poder en 1982, el «felipismo» ha pasado de ser un partido socialista —en el sentido clásico o en el renovado del término— a un partido nacionalista, en el sentido de dirigirse a los españoles más en su condición genérica de tales que en su condición de posibles interesados en un proyecto socialista. Por eso ocupa tan abundantes espacios en la derecha, el centro y la izquierda. No se trata tan sólo de un partido nacional aupado en la necesidad de asentar la democracia, sino que va más allá como partido nacional que tiene un proyecto para todas las antiguas clases sociales, haciendo abstracción de sus intereses evidentemente contrapuestos. La mayoría socialista, en resumen, significa una mayoría de votos al Partido Socialista como partido nacionalista y no como partido de izquierdas. Y es en la concepción imperante del adjetivo nacional de donde brota el renovado nacionalismo español. Hay que hacer hincapié en la distancia que existe entre el concepto de patriotismo, que en el mejor de los casos puede resumirse en la idea de civismo activo y solidario, y el concepto de nacionalismo. Y precisamente el partido nacional se convierte en nacionalista cuando mezcla su proyecto democrático de modernización y de progreso con su proyecto uniformista respecto a los pueblos de España. Es este uniformismo el que se debe analizar con atención. La salvación del país, según este esquema, viene de una regeneración que sólo el PSOE puede aplicar desde un Estado unitario. La pérdida de poder del Estado central a favor de los centros periféricos se considera como una pérdida de poder del PSOE y, por consiguiente, de la regeneración de España. La aplicación monocorde y uniforme de la directriz socialista desde el Gobierno se convierte en la nueva garantía y base de la unidad de España. Así la unidad sólo puede ser uniformismo. Buscar más cotas de autogobierno, como hace Cataluña constantemente, y además lejos de la obediencia socialista, significa a la vez romper egoístamente el único camino nacional para España, el socialismo, y poner en peligro la imprescindible unidad forzada del país necesaria para que el socialismo se convierta en redentor. El enfrentamiento entre el partido mayoritario en España y el partido mayoritario en Cataluña no nace, sobre todo, de dos modelos de sociedad dis-

tintos, sino de dos nacionalismos enfrentados, de dos concepciones de la unidad hispánica. Porque los nacionalismos que coexisten bajo el mismo Estado son excluyentes entre sí.

La propuesta federalista del PSC busca alentar una nueva concepción de España a través de una nueva concepción del Estado. Si el autonomismo considera irresoluble el problema de España, el centralismo actual considera irresoluble el problema de Cataluña. La opción federalista juega la baza de resolver de una vez por todas este problema secular. Porque una nueva concepción de España traería como consecuencia inmediata una nueva concepción de Cataluña. La desactivación del nacionalismo español arrastraría la desactivación del nacionalismo catalán. Siempre quedarían las tensiones entre poderes diversos, pero desaparecerían las tensiones entre pueblos. Esta nueva concepción del Estado, a través de la llamada lectura federal de la Constitución, traería a la larga como consecuencia que la unidad de España no tuviera como eje la concentración de poderes en el Estado central y el uniformismo político emanado de dicho Estado. Como haría innecesaria la constante autoafirmación de Cataluña ante el Estado central y la política de éste. Al arrastrar la idea del Estado central como fruto de un consenso activo, participativo y arraigado entre los diversos pueblos hispánicos, conllevaría como consecuencia una concepción de España como fruto de un pacto leal y siempre renovado desde la lealtad. La unidad de España nacería de la libertad de sus pueblos y no de la fuerza del Estado. La solidaridad sustituiría el uniformismo.

Pero se trata de un proceso largo. Que sólo puede nacer del convencimiento de que el actual litigio constante entre Cataluña y España no es beneficioso para ninguno de los dos polos. Requiere visión de Estado más que visión de partido. Aunque legalmente consistiría en una redistribución nueva de poderes a partir del poder central, anímicamente simbolizaría a la vez una emanación del poder central nacida del consenso entre poderes. Y quizá más que de poderes se tendría que hablar de pueblos. Porque en el entresijo entre niveles ideológicos, emotivos, jurídicos, administrativos y políticos deben tenerse en cuenta todas las variantes combinatorias posibles. Por eso sería inválido el actual federalismo solidario que generó el espíritu de la LOAPA. Se trata de buscar una concepción federalista abierta que sepa valorar y potenciar la riqueza del hecho de que las diferencias colaboren en la lealtad sin perder la diversidad.

Queda en pie el actual problema de la validez de la Constitución y de los Estatutos. Todo depende de que se considere la Constitución como hija de un pacto o como hija de una imposi-

ción. La ambigüedad del texto constitucional muestra a las claras su origen en un pacto difícil. El hecho de que se haya encardinado en la democracia y asentado suficientemente no es ninguna excusa legítima para enterrar el espíritu de pacto. La transición fue un pacto no sólo entre un sector del tardofranquismo y las fuerzas democráticas, sino a la vez entre éstas. Y en aquel momento las fuerzas democráticas catalanas eran acogidas en tanto que democráticas y en tanto que se reconocía su especificidad como catalanas. La Constitución fue a la vez fruto de un pacto entre partidos y un pacto entre pueblos. El hecho de que un partido democrático y de nivel estatal ocupe hoy el poder en España no es ningún argumento para convertir este pacto en papel mojado e interpretar la Constitución, sobre todo en lo que se refiere al tema autonómico, con lectura desde el espíritu de pacto. Éste es el resquicio que permitiría ir introduciendo una interpretación federal de la misma convirtiendo sus ambigüedades en potencial riqueza. Tres cuartos de lo mismo sucede con el Estatuto catalán. Que debería leerse no sólo como pacto de Cataluña con el Estado, sino como pacto de las fuerzas catalanas entre sí. Y que se aplica, a causa de la actual mayoría absoluta, de forma análoga como la mayoría absoluta española aplica la Constitución en el Estado.

Este espíritu de pacto obliga en buena lógica a que la lectura federalizante de la Constitución no se pueda hacer por imposición mayoritaria de una fuerza política, sino por pactos consensuados de las diversas fuerzas políticas del Estado y, en el caso de Cataluña, de su actual abanico político. Aquí no se trata de vencer sino de convencer.

Federalismo y pujolismo

JOAN MARCET

A lo largo de la historia del catalanismo ha estado siempre presente el problema de la relación entre Cataluña y España, y, más en concreto, la estructura que debía adoptar el Estado español para hacer posible esta relación, y el papel o la intervención de Cataluña en la política del Estado.

En referencia al primero de estos dos aspectos de la relación Cataluña-España, hay que recordar que, al margen de las formulaciones separatistas que tradicionalmente han tenido una incidencia política poco relevante —como han demostrado diversos estudios históricos,[1] así como los escasos resultados electorales obtenidos por las fuerzas políticas que se definen como independentistas, desde 1977 hasta el presente—, los diversos planteamientos han comportado siempre la reivindicación del poder político para Cataluña, aduciendo o bien la constitución de un Estado federal —español o ibérico, según los casos—, o bien el reconocimiento de un estatus económico para Cataluña, en el seno de un Estado español unitario, compuesto o integral.[2]

Las fuerzas políticas catalanas actuales tomaron posturas durante el franquismo, especialmente en los últimos tiempos, y durante la transición política española, que entroncaban con estos planteamientos históricos. El que existiera desde 1971 un marco unitario de lucha contra la dictadura franquista, la Assemblea de Catalunya, hizo posible la integración de las diversas fuerzas políticas y sociales al combate para la democracia y la recuperación del autogobierno para Cataluña. El acuerdo unitario que representan los puntos que componen el planteamiento de la Assemblea de Catalunya no se contradice con los

1. Véase, por ejemplo, I. Molas, *El sistema de partits polítics a Catalunya, 1931-1936*, Ed. 62, 1972.

2. Véase, sobre este tema, J. A. González Casanova, *Federalisme i autonomia a Catalunya, 1868-1938*, Barcelona, Curial, 1974.

análisis y elaboraciones programáticas que realizan cada una de las fuerzas políticas que están integradas en ella, a partir de sus propias posturas, por lo que se refiere a la relación Cataluña-España, tal como se pondrá de manifiesto a lo largo de la transición política, del proceso constituyente y del proceso de despliegue del marco constitucional y estatutario.

Es dentro de este contexto donde hay que situar la postura del pujolismo y del partido político que es su expresión organizativa, Convergència Democràtica de Catalunya, en el debate de cómo tiene que producirse la relación Cataluña-España.

La primera expresión de las bases ideológicas y programáticas en que se basa Convergència apunta tres ejes definidores que se presentan indisolublemente ligados: la reivindicación democrática, la reivindicación del reconocimiento del hecho nacional y del autogobierno de Cataluña, y el esbozo de un proyecto económico y social avanzado como programa de reconstrucción nacional. En este planteamiento establecido en el documento presentado en la asamblea fundacional de CDC (noviembre de 1974) se sitúa el nacionalismo como elemento central. Se parte de unos cimientos o base catalanista, que ha hecho posible una cierta recuperación de Cataluña en diversos órdenes, en la línea de *«fer país»*, y que continúa siendo un elemento importantísimo para el movimiento que se quiere iniciar, pero que se dirige ahora de forma preferente hacia concepciones políticas de reivindicación y de formulación nacionalista. El nacionalismo se define en este momento como la voluntad y la posibilidad de ser, de poseer una forma definida y eficaz de ser, y, de acuerdo con los planteamientos de Jordi Pujol, se da una versión «personalista» del «nacionalismo». La declaración final de la asamblea fundacional, así como la declaración resultante de la segunda asamblea general de noviembre de 1975, recogen en esencia estos planteamientos, al destacar la necesidad de una ordenación política que reconozca el hecho nacional catalán, ordenación que comporta el autogobierno de Cataluña a partir del restablecimiento del Estatuto, de la Generalitat y de sus instituciones, y al preconizar una organización federal del Estado español.[3] Hay que subrayar la definición federalista que se hace en estos primeros documentos y que posteriormente desaparecerá, acercándose así a las posturas autonomistas y no federalistas de Jordi Pujol. Hay que pensar que en esta postura de la primera Convergència incidía Unió Democràtica —en estos momentos encuadrada en el proyecto de CDC—, que se definía favorable a la organización federal del

3. Véase *Comunicat final de la I Assemblea General*, noviembre de 1974.

Estado.[4] En todo caso, la inclusión del federalismo precisa y matiza el alcance y la orientación del nacionalismo convergente, marcando de entrada un distanciamiento respecto al nacionalismo independentista.

El nacionalismo pujolista, modulado por la democracia y el programa de transformaciones económicas y sociales, se sitúa de manera permanente en el centro de la caracterización de Convergència Democràtica como grupo, intensificándose a partir del V Congreso del partido, en un esfuerzo para intentar superar la no consecución de sus objetivos en las elecciones de 1977, como inicio de una línea de diferenciación respecto a los otros partidos catalanes, a partir de la insistencia en el carácter globalizador e integrador de su oferta política nacionalista, que se entronca, a la vez, con el intento de vertebrar políticamente la formación del gran partido nacionalista de Cataluña. Esta formulación del nacionalismo de CDC enlaza con la idea de la construcción de Cataluña en la medida en que va asumiendo y adaptando los rasgos esenciales del pensamiento pujolista.

El pensamiento de Jordi Pujol conecta con buena parte de la tradición catalanista, y se sitúa en las corrientes del catalanismo católico catalán de posguerra, en un espacio y líneas donde, aunque desde perspectivas y bases teóricas diferentes, destacan también Carles Cardó y Josep Armengou. Pero la influencia más determinante sobre el pensamiento de Jordi Pujol debe buscarse en aquellos escritores que incidieron en su reflexión política de los años cincuenta. La revisión de catalanismo y la imbricación con el cristianismo que realiza Raimon Galí en el marco del grupo «CC», las enseñanzas de Vicens Vives, que llena la visión histórica de Jordi Pujol, la orientación cristiana y la influencia bergsoniana recibida a través de Péguy, que sirve para reafirmar la conexión entre cristianismo y nacionalismo, y la contribución que, en un sentido parecido, recibirá de Saint-Exupéry y de la lectura de los teólogos franceses de los años cincuenta, constituyen los principales elementos del pensamiento de Pujol.[5]

Las raíces cristianas de este pensamiento acercan el pujolismo a las formulaciones del catalanismo conservador de finales del siglo XIX y comienzos del XX, y le permiten hablar de

4. Véanse los puntos programáticos de UDC en *Els partits polítics en la Catalunya d'avui*, Edicions Catalunya, 1974, p. 245, y también *L'alternativa demòcrata cristiana per a les Corts Constituents*, UDC, 1977.

5. Sobre el pensamiento pujolista y las bases ideológicas de CDC, véase: J. Lorés, «Aproximació al pujolisme», *Taula de canvi*, núms. 23-24, setiembre-diciembre de 1980, pp. 10 y ss.; J. M. Colomer, *Espanyolisme i catalanisme*, Barcelona, L'Avenç, 1984; J. Marcet, *Convergència Democràtica de Catalunya*, Ed. 62, 1984, pp. 229 y ss.

un «nacionalismo puro», sin justificaciones ideológicas, utilizando una terminología propia de la *renaixença* y del pratismo, pero la combinación de influencias y un cierto esfuerzo para situar sus planteamientos en el último cuarto del siglo XX le llevan a insistir en algunos elementos de modernización, a configurar un proyecto integrador de construcción de Cataluña, a apuntar unos elementos programáticos de transformación social, aunque moderados, y a determinar los diversos aspectos de la relación con España. La postura de Jordi Pujol sobre esta última cuestión, que es la que analizamos, entronca con una buena parte de los planteamientos del catalanismo histórico, a partir de un primer momento en el que abona una solución federal y que modificará, después, al pasar a defender el autonomismo no federalista, aunque la matización pragmática con que concluye una y otra postura da un cierto tono de continuidad a la defensa que hace de cada solución. La primera postura arranca de las premisas que descansan sobre la necesidad de libertad política y de unas instituciones propias para Cataluña; la imposibilidad de conseguirlo en el seno de un Estado unitario y centralizado, y la consiguiente opción por el sistema federal como el más conveniente para satisfacer las aspiraciones de Cataluña y para la estructura plural de España.[6] En sus escritos de finales de los cincuenta, Pujol defiende la postura federal como «la solución que responde mejor al *geni* catalán. Es la solución en la que pueden encontrar respuesta todas las exigencias de Cataluña».[7] Es interesante señalar que en estos escritos, que aunque fueron publicados en 1980, provienen de unos originales de 1958, Pujol subraya que en la medida en que España se vaya integrando en las estructuras políticas europeas, el federalismo, que propugna como mejor solución, podría ser garantizado por las instituciones políticas de Europa.

Pero encontramos ya en estas declaraciones el apunte de una solución subsidiaria, que también podría ser aceptable para Pujol si no consiguiera estructurar España en un sentido federal: la solución de tipo autonómico, las soluciones del tipo del Estatuto de 1932. Esta aceptación subsidiaria de la solución autonómica denota ya un débil convencimiento sobre que la alternativa de tipo federal fuera la única viable o la mejor para estructurar el Estado español, pero, sobre todo, indica también la dosis de pragmatismo que configura el pensamiento de Pujol en este terreno: «Federalismo o autonomía: en todo caso, la li-

6. Véase J. Pujol, *Construir Catalunya*, Barcelona, Pòrtic, 1980, página 90 y 91.
7. Ibídem, pp. 104 y 105.

bertad política mínima sin la cual un pueblo está indefenso.»[8] De cualquier manera, hay en estos primeros escritos de Pujol una insistencia en la necesidad de un mínimo de estructuras estatales propias para Cataluña, lo que no significa que reivindique un Estado catalán. Jordi Pujol opta claramente por la federación o por la autonomía, y no por la separación o la independencia de Cataluña respecto a España, a pesar de alguna afirmación que podría aparecer como ambigua, pero que, realmente, sólo expresa la voluntad de conseguir poder y soberanía política, para poder mantenerse y crecer como pueblo. En las páginas originales de estos escritos de 1958, curiosamente no recogidas o rehechas en el libro publicado en 1980, se hacen referencias más extensas al separatismo y al independentismo, marcando Pujol más claras distancias prácticas hacia estas posturas.

A partir de esta primera alternativa, se produce en Pujol un cambio de orientación. Sin cambiar el punto de arranque, sustituye su preferencia por una solución federal por el autonomismo. En la medida en que intensifica y concreta su ideario nacionalista, Pujol abandona la alternativa federal como vía para estructurar el Estado, aunque reconoce todavía la efectividad del federalismo de cara a la democratización de la vida social. En sus escritos de los años 1964-1965, publicados también en el libro *Construir Catalunya* en 1980, abjura de sus planteamientos federalistas anteriores y señala taxativamente que «en el orden nacional tenemos que ser nacionalistas».[9] De hecho, se produce una conexión con el catalanismo que, desde posturas regionalistas, presenta el autonomismo político como la alternativa más adecuada delante del foralismo tradicionalista y del mismo federalismo.[10]

Hay en la postura de Pujol el convencimiento de que el autonomismo puede dar a Cataluña más poder y más libertad de la que obtendría como miembro de un Estado federal: «Catalunya no aspira a ser una Dakota del Norte. Ni aspira tampoco a ser Bielorrusia: nuestro Estatuto de 1932 nos daba más libertad y más poder que el que en realidad tienen las repúblicas soviéticas.»[11] Pero al mismo tiempo, Pujol cree que el autonomismo defiende mejor a la nación catalana, porque Cataluña, nos dirá, no es un país normal y, por lo tanto, al margen de la necesaria democratización, el federalismo tiene que representar para Cataluña mucho más que para las otras zonas de

8. Ibídem, p. 93.
9. Ibídem, p. 206.
10. Véase J. A. González Casanova, *Federalisme i autonomia a Catalunya*, ya citado, pp. 137 y ss.
11. Véase J. Pujol, *Construir Catalunya*, ya citado, pp. 205 y ss.

España. La tradición y la conciencia nacional de Cataluña implican una necesidad de libertad y poder político diferentes, más amplios que los que pueden convenir a Extremadura, Aragón o Asturias, de acuerdo con los planteamientos de Pujol.

De esta orientación, expresada a mitad de los años sesenta, se desprenden de hecho dos posturas: por una parte, un pragmatismo final que se concreta en la idea que repite con insistencia durante todo el período de transición: la mejor fórmula es la que combine más óptimamente el máximo de reconocimiento y de poder político para Cataluña con el mínimo de trauma en el resto del Estado, a quien corresponde indicar cuál es esta fórmula. Por otra parte, el mantenimiento de unos planteamientos —coherentes con el «nacionalismo puro» que preconiza— contrarios al federalismo o a cualquier solución que tienda a la equiparación de Cataluña (y las otras nacionalidades) con el resto de las regiones que componen España. Esta postura se pone de manifiesto en la intervención de CDC en el período constituyente —sobre todo y lógicamente, en lo que se refiere al título VIII de la Constitución de 1978—, durante la elaboración, discusión y negociación del Estatuto de autonomía de Cataluña, y marca su actuación teórica y práctica hasta el presente. El mismo Pujol resume esta postura en el prólogo de *Construir Catalunya*: «Creo que el auténtico nacionalismo no tiende en principio a ser federalista, sino autonomista o, en todo caso, independentista. No tiende a defender una estructura estatal que en el fondo, con mucha frecuencia, responde a criterios de eficacia administrativa y —y ya es mucho— de profundización democrática más que de afirmación nacional. En el caso concreto de España yo podría llegar a ser federalista, si la federación se hiciera entre las nacionalidades auténticas y reales del Estado, es decir, Euskadi, Galicia, Castilla y toda su área de proyección y los Países Catalanes (o estrictamente Cataluña, si el País Valenciano y las islas rehusaran el entendimiento con el principado). Pero el federalismo de las regiones, de todas las catorce o quince regiones y nacionalidades que componen España, esto no es más que un nuevo uniformismo disfrazado. Y por cierto que, tal como van las cosas, habrá que vigilar que no nos vayan llevando a esto.»[12]

En el momento de elaboración del proyecto de la Constitución española de 1978 se produce una clara confrontación entre los modelos y las vías para estructurar la España democrática. En Cataluña, la polémica se centra, en buena parte, en cuál de los dos modelos, el federalista o el autonomista, conviene más a Cataluña para hacer efectiva la voluntad compartida de todos

12. Ibídem, p. 26.

los grupos políticos de recuperación del autogobierno catalán. La solución adoptada finalmente por la Constitución haría compatible, como proyecto, la unidad del Estado con la expresión de pluralidad nacional y regional, y, por lo tanto, con el autogobierno de los diferentes pueblos de España. La inspiración catalana de uno y otro signo parece clara, y las fórmulas jurídico-políticas previstas hacían posible un primer acuerdo entre los partidarios de un federalismo de horizonte igualitario y los que únicamente buscaban una solución particular en base a la autonomía.[13]

La incidencia de los planteamientos de Jordi Pujol sobre este tema dentro de su propio partido, Convergència, es clara en todo momento, aunque hay que subrayar que convive con posturas diferentes, conocidas y expresadas. Por una parte, las posturas más radicales, formuladas por Miquel Sellarès, en su momento, o por Josep M. Cullell y Joan R. Colomines, y que se inspirarían —*grosso modo*— en las teorías del separatismo gradualista del Partit Québecois. Al día siguiente de las elecciones de 1977, Josep M. Cullell, al mismo tiempo que rechazaba las manifestaciones que pretendían situar CDC en el espacio político de la derecha, expresaba su postura personal dentro del partido: «Ser nacionalista significa no aceptar ni las autonomías ni el federalismo —¡qué difícil puede resultar comprender eso para algunos!— como metas finales, sino como puntos intermedios de un proceso, cuyo final sólo puede ser lo que por razones obvias llamaré la soberanía nacional.»[14] Por otra parte, las formulaciones más abiertamente federalistas de Ramon Trias Fargas: «Ahora la descentralización puede expresarse a través de dos vías político-jurídicas. El Estado unitario que negocia con las distintas zonas del país un sistema de autonomías para cada región es una manera. Es el camino italiano y es el sistema que se puso en marcha en la época de la segunda república española. Otra forma es la del federalismo, que a mí personalmente me parece más moderna y más eficaz y, sobre todo, más automáticamente general.»[15]

Pero, de cualquier manera, el pensamiento de Pujol —no solamente por su liderazgo en el seno del partido, sino también, y en este caso especialmente, por su postura no radical y pragmática— tiende a imponerse, y en realidad lo hace, a la

13. Véase sobre este debate, J. A. González Casanova, *La lucha por la democracia en Cataluña*, Barcelona, Dopesa, 1979, pp. 167 y ss.; Josep M. Colomer, *Espanyolisme i catalanisme*, ya citado, pp. 347 y ss.

14. Véase el artículo de J. M. Cullell «Quo vadis, CDC» en el *Diario de Barcelona* del 15-9-1977.

15. Véase R. Trias Fargas, *Nacionalisme i llibertat*, Barcelona, Destino, 1979, p. 95.

hora de la definición teórica y práctica de las actitudes a tomar por Convergència Democràtica, que mantienen la reivindicación del autogobierno para Cataluña, tomando como punto de referencia el restablecimiento de las instituciones establecidas en el Estatuto de 1932.

Los planteamientos pujolistas en lo que se refiere a la relación Cataluña-España y, más concretamente, a la estructura del Estado se han consolidado en la vía del autonomismo y el particularismo, aunque no han faltado elementos de ambigüedad en determinados momentos. Cuando CDC, en la perspectiva de las elecciones legislativas de 1986, se incorpora y lidera el proyecto de alcance estatal que representa el Partido Reformista Democrático, aparece una clara contradicción entre la opción autonomista de CDC y el federalismo que propugnan dirigentes cualificados del PRD. A pesar del discurso de continuidad realizado por Jordi Pujol en el inicio y la clausura del VII Congreso de CDC (enero de 1985), y a pesar del contenido de las propias resoluciones de este congreso, el apoyo explícito a la opción de recrear el centro político en España parece imponer una reconsideración de las formulaciones convergentes en la contraposición federalismo-autonomismo. Antonio Garrigues Walker, presidente en aquel momento del PRD, y conjuntamente con Roca Junyent, conductor de la llamada «Operación reformista», declaró durante su estancia en Barcelona con motivo de la celebración del congreso convergente de enero de 1985, que su ideología liberal le llevaba al federalismo, indicando que éste era uno de los temas que España debía resolver, ya que cada país desarrolla su propia concepción del federalismo y que España debería encontrar también su propia concepción.

De forma contradictoria, Jordi Pujol, de manera ambigua a lo largo del mencionado congreso, y más explícitamente en un artículo de apoyo al «reformismo» publicado en *Cambio 16* en abril de 1985, bajo el título de «Ideas para arreglar España», reafirma su opción autonomista y contraria al federalismo, intentando descalificar la orientación federalista presente desde siempre en el socialismo, y ligar estrechamente el autonomismo al proyecto reformista.

El fracaso de la operación reformista y del PRD en las elecciones de 1986 parece encerrar nuevamente a CDC y el pujolismo en las posturas tradicionalmente expresadas. El fracaso electoral del PRD no sólo recluye organizativamente al pujolismo en el marco estricto de CDC, sino que también refuerza la visión particularista con la que Pujol y Convergència abordan la cuestión de la relación Cataluña-España. No aparece, pues, desde el pujolismo una disposición a intervenir en la reflexión necesaria sobre el horizonte de la evolución de la estructura te-

rritorial del Estado a partir de las previsiones constitucionales, debate iniciado desde las filas del socialismo catalán que debe contribuir a que se vayan clarificando las diversas alternativas que todavía son actualmente un elemento vivo en Cataluña y España.

Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional

JORDI SOLÉ TURA

Es cierto que el título VIII de nuestra Constitución admite, como suele decirse, diversas lecturas. También es cierto que, desde un punto de vista estrictamente literario, el artículo 2 de la Constitución y el título III no serán nunca un ejemplo de rigor conceptual ni harán ganar a sus autores el Premio Nobel de Literatura.

Las críticas han sido muy fuertes en este sentido y las acusaciones de ambigüedad han sido uno de los temas favoritos de las reuniones de juristas y de los comentaristas del texto constitucional.

Pero siempre he tenido la impresión de que detrás de las críticas no había solamente el deseo de un mayor rigor jurídico. Creo que en muchos casos hay también una gran incomprensión del auténtico carácter de la Constitución; es decir, de los problemas históricos que intenta resolver la Constitución, y también de las circunstancias concretas en que fue redactada, discutida y aprobada la Constitución.

Hablar de las distintas lecturas posibles es hablar, pues, no solamente de un problema técnico sino de un problema esencialmente político. Si el título VIII de la Constitución admite diversas lecturas es que no es un modelo cerrado, sino un modelo abierto y, como tal, es susceptible de diferentes despliegues. La explicación de esto solamente puede encontrarse en nuestra historia política y, más concretamente, en la historia de nuestra transición de la dictadura a la democracia. Por otra parte, si el título VIII puede ser desplegado de diversas maneras, que lo sea de una o de otra dependerá de la relación concreta de las fuerzas políticas en presencia, de las mayorías y las minorías en juego, de la capacidad de iniciativa de cada una, etc.

Las soluciones técnico-jurídicas que se adopten tendrán una gran trascendencia, sin ningún género de dudas. Pero la decisión sobre estas soluciones y fórmulas será esencialmente una

decisión política, porque políticos son los problemas de fondo que intenta resolver el título VIII.

El concepto de nación como problema principal

El más importante de los problemas que yace en el fondo del título VIII es el de la disensión o el acuerdo sobre el concepto de nación española.

El artículo 2 de la Constitución, por ejemplo, intenta fundir en un solo concepto de España las dos ideas de la nación española que se habían enfrentado a muerte desde hacía prácticamente un siglo. El artículo 2 quiere legitimar las dos ideas y crear las bases de su conciliación no solamente ni principalmente jurídica, sino también y sobre todo política.

Si su redacción es tortuosa es porque esta conciliación no era ni es nada fácil y porque detrás del enfrentamiento dialéctico ha habido y hay todavía un enfrentamiento político, social e ideológico protagonizado no sólo por personas sino también por instituciones —como el Ejército, las Fuerzas de Seguridad y la Administración—. No podemos olvidar ni por un momento que el enfrentamiento sobre el concepto de nación había sido uno de los temas centrales de la guerra civil y una de las principales justificaciones ideológicas de los cincuenta años de dictadura militar que ha vivido nuestro país en los ochenta y seis años que llevamos de siglo XX.

No podemos olvidar tampoco que el Ejército español —un Ejército de pocas guerras externas y muchas guerras internas en los siglos XIX y XX—, humillado en la última guerra externa con Estados Unidos, reencontró su protagonismo político en la lucha directa contra el nacionalismo y, en estrecha fusión con la monarquía autoritaria y excluyente de la restauración, se acabó transformando en el único depositario de las esencias del viejo nacionalismo español; es decir, de la idea de nación única y centralizada, beligerante con cualquier otra idea de nación basada en el pluralismo de los pueblos que integran España. Las consecuencias dramáticas de este hecho hasta nuestros días son bien evidentes.

Ésta ha sido una de las líneas divisorias más terribles de nuestra historia y se ha manifestado también en forma de disensión sobre los símbolos nacionales —banderas, himnos—; por eso la Constitución intenta resolver y pacificar este aspecto del problema con el reconocimiento del pluralismo lingüístico y del pluralismo de los símbolos en los artículos 3 y 4 respectivamente. Y digo «intenta» porque me parece evidente que este conflicto histórico no ha sido resuelto y creo que tarda-

rá en serlo, incluso si las cosas van bien y no se complican.

Que los comentaristas critiquen la deficiente solución del problema me parece perfectamente normal. Pero lo que no comprendo es que muchas veces olviden la dimensión real del problema que quiere resolver la Constitución. Un ejemplo muy concreto de esta incomprensión es la del colectivo de altos funcionarios «Javier de Burgos», cuando en un libro que publicó con el título de *España, por un Estado federal,* escribe (pp. 13 y 14):

La indefinición del modelo de Estado diseñado por la Constitución —que reúne rasgos de todos los modelos conocidos y da argumentos a todas las posturas doctrinales— se ve agravada todavía más por la inclusión en el artículo 2 del término nacionalidades, *que no vuelve a aparecer en todo el texto constitucional y que ha dado pie para que desde ciertos puntos de vista se haya afirmado y se siga afirmando que el modelo es el de un* Estado plurinacional. *Digamos de entrada que si eso fuera así, nuestros constituyentes, que tanto velaron para evitar ninguna alusión federalizante, se habrían dejado «colar» indirectamente un concepto, el de Estado plurinacional, de potencialidades disgregadoras y cantonalistas mucho más evidentes que las que implica la fórmula federal. Evitar ésta para abrazarse al esquema plurinacional sería algo así como pasar de Herodes a Pilatos.*

Éste es, a mi parecer, un ejemplo perfecto —entre muchos— de incomprensión del fondo político e histórico de la fórmula jurídica del artículo 2. En mi libro *Nacionalidades y nacionalismos en España* (1985) me he explicado suficientemente sobre el asunto y no creo que sea necesario —ni posible por razones de espacio— reproducir aquí la explicación.

Pero el argumento del colectivo «Javier de Burgos» me parece bastante representativo de una corriente de pensamiento existente no solamente entre la gente de derechas, sino también entre la gente de izquierdas. Y creo que vale la pena insistir porque cuando hablamos de la posibilidad de diversas lecturas del título VIII no hablamos sólo de lecturas jurídicas y académicas, sino también y principalmente de lecturas políticas tal como decía más arriba. La «lectura» depende de cómo se entienda el título VIII. Y no se entenderá bien si se olvida que el título VIII es la concreción política e institucional del artículo 2. El nuevo modelo de organización del Estado no es una construcción abstracta, sino que es la respuesta concreta, por lo tanto difícil y contradictoria, a los problemas planteados en nuestro país por la existencia de un Estado centralista y burocrático, impermeable a las aspiraciones de los sectores popu-

lares y a la realidad de unos pueblos diversos. Es también un intento de racionalizar la estructura y el funcionamiento de este Estado con la lógica de la autonomía y la descentralización, frente a un Estado desarrollado históricamente por las clases más conservadoras y reaccionarias como un Estado ultracentralista.

¿Por qué recuerdo todo esto tan sabido y repetido? Porque entiendo que no es posible situar bien la problemática de las autonomías y, por lo tanto, la problemática de las posibles lecturas del título VIII, sin comprender tres cosas fundamentales:

1.ª Que la Constitución quería acabar con una de las líneas divisorias más profundas de la historia política española y asentar las bases de un acuerdo de larga duración.

2.ª Que la Constitución se elaboró en medio de una transición difícil, con unos aparatos de Estado intactos y con una correlación de fuerzas precaria, que no aseguraba la irreversibilidad del proceso democrático. Con la Constitución se quería estabilizar aquella democracia tan frágil y amenazada y asegurar el soporte de la gran mayoría de la población al nuevo sistema democrático.

3.ª Que precisamente por todo eso se libró una batalla política en torno a la Constitución, en la que participaron fuerzas contrapuestas —no solamente las parlamentarias— y se ejercieron muchas y duras presiones.

El sentimiento nacional, base de la forma de conciencia colectiva que llamamos *nacionalidad*, es, hoy, en nuestro país un sentimiento complejo que se nutre de elementos muy diversos. Pero es un hecho vivo, activo y lleno de fuerza que la izquierda debe mantener e impulsar, depurándolo al mismo tiempo de los elementos de conflictividad, de provincianismo y de insolidaridad que lo deforman.

Las nacionalidades catalana, vasca y gallega —o la andaluza y la valenciana, en la medida en que se autodefinen como tales en los respectivos Estatutos de autonomía— tienen niveles desiguales de conciencia colectiva y de estructura interna, pero son realidades consolidadas —en la medida en que puede serlo una nacionalidad moderna— porque tienen un marco estable de referencia —el Estado de las autonomías y las propias instituciones autonómicas— y porque se encuentran insertas en un contexto español y europeo con un horizonte muy definido, a corto y medio plazo. La posibilidad de que en el futuro la integración europea disminuya el papel de los Estados actuales y que las nacionalidades y regiones pasen a un primer plano es perfectamente teorizable. Pero incluso esta posibilidad —más que discutible, como intentaré explicar más adelante— conduce a un marco europeo que no admite muchas variantes.

Desde el punto de vista interno, la consolidación de la democracia, en un marco constitucional como el del Estado de las autonomías, es un hecho trascendental que marca la línea divisoria entre dos períodos de formación de las nacionalidades de nuestro país. Hoy podemos continuar insistiendo en los viejos esquemas, podemos seguir agitando el espantajo del adversario exterior inmutable, pero, por muchas razones que todavía puedan justificarlo, todo esto es lo que queda todavía del período anterior, no el anuncio del futuro.

Ahora, lo más importante es que cada nacionalidad se consolide a sí misma en un marco de cooperación y de solidaridad, no en un marco de conflictividad y pelea continua con enemigos exteriores. Naturalmente, esto no depende solamente de ella, sino de la colaboración que encuentre en las demás nacionalidades y regiones y, sobre todo, en el poder central. Pero hay que insistir en que cada nacionalidad depende sobre todo de su propia vitalidad interna, de la consistencia y del contenido de su propio poder autonómico, de la capacidad de innovación de sus agentes sociales y económicos, de su creatividad cultural y de su apertura a los grandes problemas y a las grandes novedades del mundo de finales del siglo XX, sin encerrarse en el recinto del propio pasado o del propio victimismo. El poder político es, ciertamente, un poderoso factor de integración nacional. Pero todos sabemos que la existencia de Estados jurídica y políticamente independientes no impide hoy que muchas de las diferencias nacionales se relativicen y que, al mismo tiempo, se relativice el mismo concepto de independencia. Por tanto, esta cuestión no puede ser ya un punto de referencia absoluto e indiscutible.

A mi parecer, las fuerzas de izquierda deben decir estas cosas muy claramente y sin ambigüedades. Han de decir que el Estado de las autonomías no es un mal menor porque era el único marco institucional posible en el momento en que fue elaborado, sino que es un marco adecuado conveniente para el despliegue y la plenitud de las diversas nacionalidades y regiones, *sin que eso quiera significar que sea un marco intocable y no reformable ni perfectible.* Ha de decir, también, que este marco está dando hoy los primeros pasos, que es problemático y que puede llegar a evolucionar de muchas maneras. Que aquello que más conviene a cada nacionalidad y región no es que cada una busque su propio lugar en el sol, sino que el Estado de las autonomías, como marco común, acabe funcionando como un Estado federal, con instituciones basadas en la cooperación estable y la corresponsabilización entre Estado central y las comunidades autónomas. Que cada nacionalidad —y pienso muy especialmente en Cataluña y Euskadi— ha de ser un motor de

ese proceso, y que un programa político de izquierda nacional ha de consistir precisamente en todo eso.

La compleja redacción del artículo 2 de la Constitución y del título VIII son, como ya he dicho, la expresión plástica de todas las contradicciones que existían en el momento de iniciar la transición a la democracia y la elaboración de la Constitución. Pero todos sabíamos —y, en este sentido, no valen ciertas excusas posteriores de algunos— que, a pesar del consenso fundamental de las fuerzas políticas presentes en las cortes constituyentes, lo más difícil llegaría luego, que construir el Estado de las autonomías sería una tarea larga y complicada, que esta tarea exigiría nuevos consensos y que, en definitiva, una cosa ya bastante difícil era definir el modelo y otra, todavía más difícil, el llevarlo a la práctica.

Pues bien, a mi criterio las izquierdas deben decir claramente, y sin ambigüedades, que no es ni será posible avanzar por este camino sin un acuerdo sustancial sobre el concepto de España, es decir, sobre el concepto de nación española, las nacionalidades y las regiones que la componen y el ámbito territorial del conjunto, en el sentido definido por el consenso constitucional. Creo que ésta es una cuestión políticamente decisiva, que va mucho más allá del simple debate teórico o de la polémica ideológica. Para decirlo de una manera más contundente: *creo que no existe ninguna posibilidad de desplegar el Estado de las autonomías previsto en el título VIII en un sentido abierto y democrático; es decir, en un sentido federal, sin un acuerdo sustancial, firme e irreversible sobre el concepto de nación española y sobre la legitimidad indiscutible del concepto de nacionalidad.* Cualquier interpretación unilateral que ponga en cuestión de manera sustancial y sistemática el concepto de *una* nación española o la existencia y la legitimidad de *diversas nacionalidades en su seno,* es decir, de una auténtica *nación de naciones* o de una *comunidad de comunidades,* hace imposible el despliegue democrático del título VIII en sentido progresista y federal. Éste es el fondo del problema que plantean negativamente por una parte los nacionalismos y por la otra los «jacobinos» de derechas y de izquierdas.

El drama es que a estas alturas del siglo XX todavía tengamos que discutir y definirnos sobre estos problemas. Personalmente considero que el tema de la nación española y de las nacionalidades y regiones que la componen no es el más relevante para enfrentarse al futuro con ánimo creador y renovador. Que todavía tengamos que discutir hoy sobre eso como un tema esencial, en el precio que debemos pagar para superar los aspectos más traumáticos de nuestra historia contemporánea. Pero si lo planteo como un tema fundamental para nues-

tro futuro es porque creo que detrás está la cuestión realmente decisiva. En definitiva, se trata de saber si estamos o no de acuerdo sobre el marco territorial en el que debemos movernos, si se da o no por válido el marco definido por la Constitución o pensamos que hay que romperlo en nombre de otro diferente. Como ya he explicado, éste es el problema de fondo en las polémicas sobre el derecho de autodeterminación de nuestro país. Los Estados compuestos, como los Estados federales, por ejemplo, sólo pueden funcionar y desplegar sus potencialidades si esta cuestión ha sido claramente resuelta. Por ejemplo, en la República Federal de Alemania, la doctrina jurídica ha elaborado el concepto de *Bundestreue* o *fidelidad federal* como un elemento básico del federalismo. Como concepto es muy abstracto y muy difícil de concretar. Pero el contenido es muy claro: significa que el funcionamiento del sistema se basa en el acuerdo sobre el marco jurídico y territorial y que el despliegue de las relaciones federales entre el poder central y los Estados miembros —*los Länder*— se basa en la confianza recíproca y no en la coacción como sistema. De una manera o de otra, todos los Estados compuestos tienen que funcionar sobre estos principios. De otra manera el sistema queda bloqueado y la alternativa es que el centralismo se acaba imponiendo por la fuerza, es decir, que se destruyen las autonomías federales, o que todo salta por el aire en medio de un conflicto generalizado. La historia europea de los últimos doscientos años está llena de ejemplos de todo eso.

Insisto en que éste es el problema de fondo y que, como tal, no debe confundirse con otro. Hablo del problema de si el sistema definido en el título VIII de la Constitución y en los Estatutos de autonomía es o no intocable, si es reformable o no. Desde un punto de vista formal es bien evidente que tanto la Constitución como los Estatutos son reformables. Desde el punto de vista del contenido, lo que hay que discutir es la conveniencia o no de la reforma. Y, en todo caso, qué reforma. Como ya he dicho y repetido, el título VIII y los Estatutos de autonomía tienen muchos problemas de redacción. Y algunas ambigüedades importantes. Pero también creo que, a pesar de esto, los dos —el título VIII y los Estatutos— pueden ser interpretados, aplicados y desplegados de manera amplia y generosa en sentido federal sin ninguna modificación de su redacción actual o con muy escasas modificaciones. El problema no es exactamente la reforma sino el espíritu y el estilo con que sean aplicados. Y éste es un problema político o, si lo prefieren, *el problema político.*

El modelo de Estado

El segundo problema es el del modelo de Estado o, más exactamente, el de la aceptación o el rechazo del modelo de Estado definido por la Constitución.

En este aspecto las ambigüedades son también enormes, de un lado y de otro. La Constitución define un modelo complejo pero muy concreto: el Estado de las autonomías. Es, como decía más arriba, un modelo abierto y, por lo tanto, un modelo que puede ser desplegado de diferentes maneras. Pero es un modelo específico que excluye a otros. Concretamente, excluye el viejo modelo centralista que ha presidido la formación del Estado español contemporáneo, tal como nos ha llegado a nosotros. Y excluye también todo modelo basado en la posible desintegración del ámbito territorial actual, es decir, en el ejercicio del derecho de autodeterminación entendido como posible vía a la independencia de una parte del territorio.

Todo esto es también muy evidente, pero una de las características más notables de la vida política en nuestro país es que muchas fuerzas políticas parecen ignorarlo o no tenerlo en cuenta por razones de imagen o de compromiso.

Existen naturalmente los sectores independentistas partidarios del derecho de autodeterminación como vía concreta para alcanzar la independencia. La reivindicación de la independencia de Cataluña, o los Países Catalanes o Euskadi, por ejemplo, es incompatible con el modelo de Estado definido por la Constitución, y equivale, pues, al rechazo explícito de este modelo. La única concesión que hacen estos sectores a la ambigüedad es que algunos aceptan la actual legalidad constitucional como un instrumento o medio para alcanzar la independencia, como, por ejemplo, cuando hablan de los Estatutos de autonomía para llegar al objetivo de la independencia. En todo caso es evidente que el planteamiento claro y coherente de este objetivo sólo es compatible con el rechazo claro e inequívoco del modelo político de la Constitución.

Tampoco son nada ambiguos los que no aceptan el modelo político constitucional porque son partidarios del modelo anterior —el de la dictadura o de la monarquía de la restauración— y niegan no solamente el concepto de «nacionalidades», sino también sus implicaciones autonomistas.

En cambio, son profundamente ambiguos los nacionalismos que no preconizan explícitamente la independencia y los sectores de izquierdas que creen compatible la defensa del Estado de las autonomías con la reivindicación del derecho de autodeterminación. Y son igualmente ambiguos los que —como el mencionado colectivo «Javier de Burgos»— hablan de Esta-

do federal y niegan la validez del concepto de «nacionalidades».

Los nacionalismos que no reivindican explícitamente la independencia —como CiU y el PNV— mantienen una ambigüedad sustancial, que afecta a la misma raíz de su teoría y su práctica políticas. En principio, aceptan el marco constitucional actual, pero sin aclarar hasta dónde y con qué consecuencias. Plantean o insinúan reticencias de fondo, ponen sistemáticamente en cuestión incluso el marco constitucional y hablan de la necesidad de revisarlo, pero siempre en función de tácticas coyunturales. En Cataluña o en el País Vasco no hablan nunca de «España», sino de «Estado español», pero Jordi Pujol acepta el nombramiento de «español del año» por parte de un diario tan centralista y «españolista» como *ABC*, y desde CiU se organiza la operación reformista para gobernar en Madrid y construir «de otra manera» la España de la que no se habla en Cataluña. En estas condiciones, la aceptación formal y programática del derecho de autodeterminación solamente sirve para mantener la cohesión interna de los mismos partidos y de algunos de sus sectores electorales, unidos por una amalgama de regionalismo, de independentismo, de reformismo y de populismo en la que todo está justificado. La ambigüedad es también muy grande en los partidos y grupos del nacionalismo de izquierdas que participan en los mecanismos políticos del sistema constitucional —por ejemplo, las elecciones—, pero defienden a ultranza el derecho de autodeterminación de Cataluña, los Países Catalanes, Euskadi o Galicia como vía para llegar al objetivo irrenunciable de la independencia, es decir, que preconizan al mismo tiempo el respeto —aunque sea instrumental— del marco del Estado de las autonomías pero con el propósito de destruirlo.

Finalmente, los partidos autonomistas de izquierdas —socialistas, comunistas y otros— que mantienen en sus programas el derecho a la autodeterminación sin discutir todas sus implicaciones contribuyen a la ambigüedad general, tanto o más peligrosamente que los otros grupos mencionados, porque no entran en el fondo del problema, parecen aceptar como compatibles los dos modelos y, en definitiva, acaban haciendo el juego a los que, como los nacionalistas, se benefician más de la ambigüedad de esta cuestión decisiva. Todavía más, creo que en este tema, las fuerzas de izquierdas dejan de serlo si mantienen la ambigüedad. En un país como el nuestro, a finales del siglo XX, creo que no podemos continuar hablando del derecho de autodeterminación como un simple principio ideológico, es decir, sin explicar sus implicaciones políticas y, por lo tanto, sin ponerlo en relación con el modelo de Estado que hemos heredado y con el que es definido en la Constitución, con las trans-

formaciones sociales en marcha, con los valores dominantes en nuestra sociedad y con el papel de España en el contexto europeo y mundial. Y en este contexto general no se puede esconder que el derecho de autodeterminación significa otro modelo de Estado, porque no puede verse desligado de su consecuencia lógica, el derecho a la independencia.

Desde el punto de vista político, reconocer jurídicamente el derecho de autodeterminación es abrir la puerta que fomenta continuamente la reivindicación independentista. Y desde el punto de vista institucional es abrir una doble vía que deja el Estado de las autonomías literalmente sin resolver. Es como decir que la organización institucional de las nacionalidades y regiones puede hacerse de dos maneras equivalentes: por la vía de la autonomía y por la vía de la independencia. O, dicho de otra manera, que el Estado constitucional español se puede organizar, al mismo tiempo y sin contradicción, como un sistema de comunidades autónomas o como un sistema que lleve a la ruptura de sus límites territoriales y a su transformación en un conjunto de Estados diferentes. Me parece imposible que un Estado democrático —y menos si todavía no está totalmente consolidado como tal— se pueda estabilizar y pueda desplegar sus potencialidades con una alternativa como ésta sobre ella.

Precisamente porque es necesaria la máxima claridad en este tema y porque la ambigüedad es extremadamente peligrosa, los partidos y grupos de izquierdas no lo pueden plantear en abstracto ni pueden reducirlo a una simple proclamación ideológica. La izquierda no puede defender el Estado de las autonomías, propugnar su despliegue en sentido federal y mantener al mismo tiempo un concepto como el derecho de autodeterminación que cambia este modelo político y puede llegar a destruirlo. O una cosa o la otra, pero no las dos a la vez. Si los que se proclaman nacionalistas pueden mantener la ambigüedad en este tema capital es porque saben que no tienen la responsabilidad principal y definitiva en la construcción del Estado de las autonomías. Pero las fuerzas de la izquierda sí la tienen y por eso no pueden permitirse ni la menor ambigüedad.

¿Un nuevo centralismo?

La aceptación del modelo constitucional del Estado de las autonomías y del concepto de nación definido en el artículo 2, son dos premisas necesarias pero no suficientes para el despliegue de las autonomías en sentido abierto y progresivo. El mismo modelo constitucional es bastante complejo y ambiguo

en algunas cuestiones decisivas —como la distribución de competencias y la financiación de las autonomías— como para cerrar muchas vías e impedir una lectura del título VIII en sentido federal. Por otra parte, nunca insistiremos lo suficiente en la capacidad de inercia y de resistencia a la reforma descentralizadora de los aparatos del Estado que hemos heredado. Todo esto actúa como un freno a la renovación y hace muy difícil una auténtica reforma si no hay una voluntad política lo bastante clara y decidida para llevarla adelante. Existe, pues, el peligro de que la lectura del título VIII que se imponga finalmente sea una nueva lectura centralista.

Este peligro no es teórico, sino muy real, por una serie de factores. Ya he mencionado dos —la complejidad y la ambigüedad del mismo texto constitucional y la inercia o la resistencia activa de los aparatos del Estado— y no insistiré porque son muy evidentes. Me referiré, pues, a otros, quizá no tan evidentes pero igualmente negativos.

Uno de ellos es el efecto paralizador del conflicto político sistemático entre el poder central y las diversas comunidades autónomas. Es un hecho perfectamente constatable en la vida diaria, muy especialmente en Cataluña y en Euskadi. El enfrentamiento político entre el Gobierno central socialista y el Gobierno autonómico convergente, en el caso de Cataluña, paraliza de hecho el despliegue de la autonomía, como puede verificarse en el caso de la financiación. Los recursos sistemáticos al Tribunal Constitucional contra tal o cual ejercicio de las competencias, tanto por parte del Gobierno central como del Gobierno autonómico, se explican con frecuencia más por el enfrentamiento político que por el estricto deseo de mantener la fidelidad a la Constitución y al Estatuto de autonomía. El conflicto sistemático hace que a veces el Gobierno central se resista a traspasar competencias o recursos que favorecerán al rival político y, por otra parte, el Gobierno autonómico encuentra en el conflicto una continua fuente de alimentación de su hegemonía porque cada conflicto es la demostración de la supervivencia de un adversario exterior de todo el pueblo de Cataluña representado y defendido por la Generalitat y su presidente. Una actitud y otra conducen al bloqueo de la situación y paralizan el desarrollo armónico del Estado de las autonomías.

Otro factor de la parálisis es la pérdida de protagonismo de las nacionalidades históricas en la construcción y el desarrollo del Estado democrático. Por ejemplo, la hegemonía política de los nacionalismos en Cataluña y Euskadi ha transformado estas dos nacionalidades no en factores de dinamización y de progreso en el conjunto de España, sino en colectividades cada vez más marginadas del proceso general. Por ejemplo, en los últi-

mos años del franquismo, Cataluña era un punto de referencia obligado de todos los que luchaban por la democracia en todos los rincones de España. Cataluña era la zona liberal, progresista y abierta a Europa, la zona donde más habían avanzado las plataformas unitarias y donde había las experiencias democráticas más abiertas y originales. Bajo la dirección de la izquierda comunista y socialista, la lucha por la independencia era un componente específico de la lucha por la democracia en Cataluña y en toda España, y en este sentido Cataluña era un auténtico motor del combate por la democracia en toda España. Sólo hay que recordar los cuatro puntos de la Assemblea de Catalunya para constatar cuál era el auténtico alcance de nuestra contribución como pueblo al combate democrático del conjunto de los pueblos de España. Euskadi era también otro factor importante en este proceso. La lucha del pueblo vasco —tan diferente de la nuestra— era vista con profunda simpatía e incluso las primeras acciones de ETA eran vistas como actos de un benefactor justiciero frente a la dictadura.

Hoy las cosas son muy diferentes. España ha pasado de la dictadura a la democracia, y el cambio ha afectado a todos los rincones del país. España ha entrado en Europa y Cataluña ya no es la única zona abierta a Europa ni la más dinámica. Por otra parte, la aportación del pueblo vasco a la construcción de la democracia ha sido tan contradictoria y equívoca que hoy ETA es uno de los principales peligros contra la estabilidad democrática y muchas de las cosas que provienen de Euskadi son vistas con recelo en el resto de España. Las mayorías nacionalistas en los parlamentos y los Gobiernos han provocado una enorme tendencia a la marginación de Cataluña y Euskadi, al encierro victimista, al desinterés por la solidaridad con el resto del país, tendencia que se ha visto correspondida por un gran distanciamiento de los otros pueblos respecto a una Cataluña y una Euskadi que son vistas como colectividades difíciles de entender y solamente preocupadas por ellas mismas. Y cuando los dirigentes de CiU han querido aparecer como una alternativa al gobierno del PSOE en Madrid con la operación reformista de Miquel Roca Junyent y han presentado esta alternativa como otra manera de hacer España, se han encontrado con una opinión que no solamente no entendía sino que no experimentaba ninguna clase de interés por este proyecto. Cataluña ya no es más dinamismo económico ni más capacidad cultural, Cataluña ya no es un modelo que pueda entusiasmar a una España que ha salido del franquismo, ha descubierto la democracia y ha avanzado por sí misma.

Desde este punto de vista, Cataluña y Euskadi han dejado de ser motores de la construcción de la España de las autono-

mías. Ya no son ni un modelo ni un estímulo. El despliegue del Estado de las autonomías se encuentra, pues, falto del impulso renovador y progresista de las dos grandes nacionalidades históricas, de las dos grandes colectividades animadoras de la reivindicación autonomista. Éste es, sin duda, el principal problema que debe resolver la izquierda política catalana y vasca y que solamente ella puede resolver. Mientras, la marginación de Cataluña y de Euskadi de este proceso general es un factor de parálisis, de estancamiento y de esterilidad, que favorece la inercia y las resistencias de los sectores menos proclives a la autonomía.

Un tercer factor negativo puede ser la repercusión de la entrada de España en el Mercado Común. La entrada es, en sí misma, un gran paso hacia adelante en la modernización de nuestro sistema económico, un paso indispensable e inevitable, aunque no todos sus efectos sean directamente positivos. Pero es evidente que el ingreso de nuestro país en la CEE introduce un factor nuevo en nuestro sistema jurídico. Una gran parte de la legislación del Mercado Común es directamente aplicada a nuestro país y otra parte exige una adaptación y un desarrollo, cuyo responsable es el Gobierno central. Tenemos, pues, una responsabilidad internacional específica del Gobierno central, único interlocutor jurídico en la CEE y una nueva situación jurídica que afecta el funcionamiento mismo de las comunidades autónomas, por como incide en el ejercicio concreto de muchas de sus competencias. Todo esto puede convertirse en una fuente de conflictos y refuerzo indiscriminado del poder central si no hay una clara voluntad de diálogo y de cooperación y si no se definen unos mecanismos estables de solución de los problemas que inevitablemente se plantearán.

Por otra parte, esta situación puede favorecer el fortalecimiento de las tendencias neocentralizadoras de la tecnocracia administrativa, más partidarias de una simple descentralización administrativa de los aparatos centrales que de una auténtica autonomía política.

Si tenemos en cuenta el auge de esta tecnocracia, la creciente uniformización del espacio económico español y la necesidad de buscar nuevas proyecciones hacia el exterior que sólo pueden pasar por el protagonismo del poder central, el resultado global puede ser el predominio final de una lectura neocentralista del título VIII y la transformación de las autonomías en un sistema de instancias de descentralización administrativa. Éste es, según mi parecer, uno de los peligros más importantes de la situación actual, peligro que puede convertirse en realidad incluso contra la voluntad política explícita de los principales partidos políticos y del Gobierno. Es un problema de

voluntad, pero también de organización y de puesta en marcha efectiva de mecanismos de cooperación y de coparticipación.

¿Una lectura federalista?

¿Cuál es, pues, el estado de la cuestión? La realidad es que actualmente, nueve años después de la vigencia de la Constitución, el Estado español es todavía una superposición de dos modelos, el viejo modelo centralista y el nuevo Estado de las autonomías, y que el desarrollo de las comunidades autónomas es muy desigual y ha sido y es condicionado por el conflicto político entre el socialismo en el poder y los nacionalismos. A mi parecer, las propuestas políticas de las izquierdas no son lo suficientemente claras y no permiten saber con certeza cuál es la dirección en que se quiere avanzar. En estos últimos años, el PSOE en el Gobierno central se ha movido, a mi parecer, entre la reforma y la adaptación a la situación existente, y por eso el cambio ha avanzado en algunos terrenos y se ha estancado en otros.

En el terreno de las autonomías, por ejemplo, se ha avanzado en el traspaso de competencias —aunque de manera desigual— y se ha llegado finalmente a un acuerdo básico sobre el gran problema de la financiación de las autonomías. Pero, en cambio, se ha avanzado poco en la descentralización efectiva de los aparatos del Estado y en la creación de mecanismos estables de cooperación y de participación de las comunidades autónomas en las decisiones generales. Subsiste la indeterminación sobre las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las comunidades autónomas, se han tomado importantes medidas para adaptar algunos sectores —como la educación o la sanidad— a la estructura del Estado de las autonomías, pero no se ha hecho nada respecto a las Fuerzas Armadas, casi nada en las Fuerzas de Seguridad —aparte de las confusas puestas en marcha de las policías autonómicas— y muy poco en el aparato judicial. No digo esto porque crea que estas reformas son fáciles y se pueden hacer muy de prisa. Lo que me parece preocupante no es la lentitud, sino la indefinición del modelo y las vacilaciones sobre el camino que se quiere seguir.

Las fuerzas de izquierdas no pueden permitirse estas ambigüedades y vacilaciones. En primer lugar porque cada una de ellas da alas a un nacionalismo que las aprovecha para hacer revivir el espectro del adversario exterior inmutable. Pero, sobre todo, porque lo que está en juego es el modelo futuro del Estado español y el marco de una auténtica propuesta de izquierdas en la cuestión de las nacionalidades y regiones.

Desde el Gobierno y desde fuera del Gobierno la izquierda debe luchar no sólo por una descentralización efectiva del Estado, sino también por una auténtica redistribución del poder político, porque ésta es la lógica de un Estado de las autonomías con vocación federal. Solamente cuando esta descentralización y esta redistribución sean reales se podrá plantear con claridad la creación de mecanismos de cooperación y de corresponsabilización. No digo que haya que esperar lo primero para hacer lo segundo. Basta con crear expectativas razonables de avance por este camino y un clima de confianza que dé seguridad a las partes.

La cooperación y la corresponsabilización son los mecanismos básicos del federalismo cooperativo en los países de sistema federal y también pueden serlo y deben serlo en el nuestro. Se trata de asociar las comunidades autónomas a la toma y a la realización de las decisiones básicas, tanto en el terreno económico-financiero como en el político-administrativo. Por ejemplo, no es posible corregir los desequilibrios económicos existentes a través del Fondo de Compensación Interterritorial o de otros organismos sin unos mecanismos de auténtica cooperación entre el poder central y las comunidades autónomas y sin delegar ampliamente en éstas la ejecución de las decisiones tomadas.

El problema de la cooperación va ligado a otro: el de la estructura administrativa del Estado. Decir que hoy tenemos todavía la superposición de dos modelos de Estado no es ni un exabrupto ni un juego de palabras, sino anunciar un problema que trae muchas complicaciones y que, si no se resuelve de manera conveniente, puede frustrar el desarrollo del Estado de las autonomías. Hasta ahora la puesta en marcha de las autonomías no ha significado la descentralización y la simplificación efectivas de la Administración pública, sino que ha introducido nuevos niveles administrativos sin suprimir los ya existentes. Si en el mismo espacio físico de una gran ciudad operaban antes la Policía Nacional, la Guardia Civil, la Policía Gubernativa y la Policía Municipal, ahora continúan operando prácticamente las mismas —a pesar de la positiva simplificación del cuerpo de Policía—, con la adición de la Policía Judicial y las policías autonómicas en Euskadi y Cataluña. Y eso sin contar con la multiplicación de las entidades privadas de seguridad. El resultado es la confusión de las funciones, el aumento de la ineficacia y el encarecimiento de las instituciones. Este ejemplo es especialmente visible y notorio, pero lo mismo ocurre en los otros niveles de la Administración. En general, puede decirse que la creación de las comunidades autónomas no ha significado hasta ahora la simplificación de las Administraciones sino

el mantenimiento de muchas de las viejas estructuras y, en muchos casos, la duplicación de los efectivos.

A todo esto hay que añadirle el hecho, también negativo, de que las comunidades autónomas no se han estructurado hasta ahora como instituciones de nuevo tipo, abiertas a la participación de los ciudadanos y dotadas de una Administración ágil y eficaz, sino que han tendido a reproducir a escala reducida las estructuras y modos de funcionamiento del Estado central.

La superación de estas tendencias, inercias y vacilaciones es vital para avanzar hacia un funcionamiento federal del Estado de las autonomías y, en definitiva, para dar a este Estado su más pleno sentido. Los mecanismos de cooperación y de corresponsabilización son, pues, indispensables, pero no solamente desde el punto de vista institucional. En realidad, la lógica del Estado de las autonomías, tal como lo define la Constitución, es la lógica de la negociación, del acuerdo y de la cooperación. Si esta lógica no funciona, se impone la contraria, es decir, la del conflicto, la de los compartimentos estancos y la de los adversarios exteriores.

Hay que insistir mucho en esto desde una perspectiva de izquierda, porque el proceso de construcción del Estado de las autonomías es un proceso abierto que puede derivar hacia muchas direcciones. Nunca insistiremos lo suficiente en la capacidad de inercia y de resistencia a la reforma descentralizadora de los aparatos del Estado que hemos heredado. Todo esto actúa como un freno de la renovación y hace muy difícil una auténtica reforma, si no hay una auténtica voluntad política lo suficientemente clara y decidida como para llevarla hacia adelante. Existe, pues, el peligro de que la lectura —como se dice púdicamente— del título VIII que finalmente se imponga sea una nueva lectura centralista. Y éste es un peligro que la izquierda debe vencer.

En estas condiciones hablar de una lectura federalista puede ser un programa enardecedor, pero también puede ser una huida hacia adelante. O, como en el caso repetidamente señalado del colectivo «Javier de Burgos», puede ser una forma de enmascarar un auténtico retorno al centralismo.

Hablar de Estado federal es hablar de una perspectiva de futuro. Oficialmente España no es ni puede ser un Estado federal si no se modifica la Constitución. Pero lo importante no es el nombre, sino la cosa. Lo importante es que el Estado español acabe funcionando como un Estado federal. Y esto es perfectamente posible a partir del actual texto constitucional. La distribución de competencias entre el poder central y las comunidades autónomas prevista en la Constitución, en los Esta-

tutos de autonomía y en las leyes —lo que el Tribunal Constitucional denomina el «bloque» de constitucionalidad—, la flexibilidad del sistema, basado de hecho en la negociación con las comunidades autónomas y el poder central y en el arbitraje final del Tribunal Constitucional y la existencia de diversas cláusulas de apertura como las del artículo 150 de la Constitución, dan un margen suficiente para que la relación entre el poder central y las autonomías sea muy parecida e incluso idéntica a la de la mayoría de los Estados fundamentalmente federales. En definitiva, más allá de las polémicas historias sobre un modelo político que convirtieron el federalismo en una ideología política, el Estado federal es una técnica de distribución del poder político y de los recursos, una técnica que quiere conciliar la mayor descentralización con el nivel necesario de coordinación y de centralización. En este sentido, lo único que puede impedir el despliegue de nuestro Estado de las autonomías en sentido federal es la falta de voluntad política o una serie de graves errores de planteamiento, como creo que lo fue el de la LOAPA, por ejemplo.

La lectura federal del título VIII es, pues, un problema técnico, pero es esencialmente un problema político. El modelo definido en la Constitución tiene ambigüedades que habrá que resolver políticamente, como son la subsistencia del viejo modelo provincial y la indeterminación del sistema de distribución de competencias y de recursos financieros. La realidad del Estado que hemos heredado es también contradictoria. En realidad nuestro Estado actual, después de ocho años de vigencia de la Constitución, es una superposición de dos modelos, el viejo modelo centralista y el nuevo Estado de las autonomías. El desarrollo de las comunidades autónomas es muy desigual y ha estado y está todo él condicionado por el conflicto político entre el socialismo y los nacionalismos.

Desde el punto de vista técnico, la lectura federalista del título VIII exige medidas evidentes, entre las que me limitaré a indicar las siguientes: 1) Impulsar la desaparición de la Administración periférica del Estado, partiendo de la base de que las comunidades autónomas y las entidades locales han de ser consideradas como la representación normal del Estado. 2) Fortalecer los mecanismos de cooperación y de coordinación estables entre las autonomías y el poder central, no solamente a nivel administrativo sino también a nivel legislativo y ejecutivo. Sobre este tema ya hay una abundante literatura y no es necesario insistir aquí. A modo de ejemplo, me remito a las interesantes aportaciones de Enoc Alberti en el volumen colectivo *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (ed. Eliseo Aja, 1985, en especial los capítulos XX, XXI

y XXII). 3) Definir claramente el modelo de organización territorial, rompiendo la actual superposición de los dos modelos, el centralista y uniformista, de un lado, y el autonómico de otro. Esto significa definir con rigor las competencias, las funciones y los servicios, abandonar el principio de la preeminencia sistemática de la Administración central, no multiplicar las funciones, los servicios y los aparatos en el mismo territorio, tender a pocas estructuras orgánicas y a la diversidad de dependencias funcionales.

La cuestión de los mecanismos estables de coordinación y de cooperación no es fácil de resolver, no solamente por las inercias centralistas de la Administración sino también por el nivel desigual de desarrollo de las comunidades autónomas e incluso por el número quizá excesivo de éstas. Pero es una cuestión decisiva de la que depende básicamente el despliegue efectivo de nuestro Estado como un Estado federal o la frustración del proceso.

Pero ninguna de estas medidas técnicas será posible ni efectiva si no hay detrás una voluntad política firme e inequívoca que las impulse. Esta voluntad política no puede ser uniforme ni unidireccional. Debe existir en los detentores del poder central y debe existir en las nacionalidades y regiones. Debe ser una voluntad de negociación, de cooperación y de acuerdo, pero expresada desde situaciones diferentes e incluso con un importante grado de confrontación.

Los dos elementos políticos que pueden frustrar este despliegue son el triunfo del neocentralismo tecnocrático en el poder central y la hegemonía política de los nacionalismos en las nacionalidades y regiones. Ambos suponen la continuidad del conflicto como sistema de relaciones y el mantenimiento de la ambigüedad sobre el concepto de nación y sobre el marco territorial del Estado, la tendencia a los compartimentos estancos y la imposición desde el centro de una política que muy bien podríamos calificar de nuevo despotismo ilustrado.

Pero negociación, cooperación y acuerdo significan la existencia de dos partes y, por lo tanto, de interlocutores no exactamente iguales ni uniformes, incluso si pertenecen al mismo partido. Ésta es la esencia de la definición de España como una «nación de naciones o de nacionalidades y regiones».

Quiero significar con esto que las fuerzas políticas que propugnan una lectura federalista del Estado de las autonomías —básicamente las fuerzas de izquierda— han de saber evitar dos posibles peligros: el de la uniformidad en el seno de un mismo partido y el de la exacerbación «nacionalista» de las diferencias y las inevitables confrontaciones.

La izquierda no puede caer en las ambigüedades del nacio-

nalismo; es decir, ni puede ser ambigua sobre el modelo de Estado ni puede cultivar en ningún momento la lógica del adversario exterior. Pero tampoco puede desentenderse del hecho nacional o regional en nombre de una visión más amplia de los problemas políticos ni se puede convertir en simple instrumento de ejecución de las decisiones del poder central. Como lo demuestra la trayectoria de la izquierda comunista y socialista en Cataluña bajo el franquismo, la izquierda debe ser profundamente nacional y a la vez profundamente solidaria con todas las nacionalidades y regiones de España, desde la propia singularidad nacional o regional. La izquierda no puede limitarse a ser la simple ejecutora de las decisiones del Gobierno central a través de la disciplina interna de un mismo partido, sino que ha de ser clara y consecuentemente una de las partes de la necesaria negociación. La negociación sirve para buscar el acuerdo, pero implica confrontación y quizá conflicto. Esto debe ser asumido sin ambivalencia por la izquierda desde el poder central y desde cada comunidad autónoma.

Dicho de otra manera: la izquierda no puede ser nacionalista, pero debe ser profundamente nacional; debe tener raíces profundas en la propia colectividad, expresar los sentimientos y las aspiraciones de todos los sectores populares y reflejar las inquietudes y las esperanzas de la mayoría de la población. Debe ser, pues, la gran fuerza integradora y unificadora de la propia nacionalidad o región, pero sin caer en ningún aislamiento ni en ninguna actitud defensiva; debe poner toda su capacidad de integración no al servicio del aislamiento victimista, sino al servicio de la construcción de un auténtico Estado de las autonomías. Esto es especialmente importante en Cataluña, Euskadi y Galicia, tres nacionalidades que han de ser motores del proceso y no tres colectivos que se mueven a contrapelo de este proceso y lo aceptan de mala gana.

En este sentido creo que la izquierda debe transmitir un mensaje comunitario que dé respuestas reales, claras y comprensibles a las inquietudes, las inseguridades y las esperanzas de la mayoría de la gente, con propuestas comunitarias e integradoras frente al aislamiento y la insolidaridad que predominan hoy en día. La izquierda no puede dejar este mensaje comunitario en manos de un nacionalismo paternalista y conservador ni puede contraponerle un mensaje abstracto y elitista. A mi manera de ver, ésta es una cuestión fundamental, porque toca de lleno lo que hoy es realmente el hecho nacional. Hablar de «nación» o de «nacionalidad» en abstracto tiende a ser cada vez más retórico en un mundo cambiante como el nuestro, ya en la recta final del siglo XX. El nacionalismo puede ser retórico, porque es una forma de mantener viva su consustan-

cial ambigüedad, pero la izquierda no puede serlo porque debe construir realmente el Estado de las autonomías y hacer progresar nuestra sociedad.

El problema de la lectura federalista del Estado de las autonomías es, en todo caso, un problema muy abierto que implica medidas políticas y técnicas muy determinadas y exige, por lo tanto, una discusión en profundidad. Pero también exige mayorías políticas y sociales muy concretas. Sin una hegemonía política y cultural de la izquierda en las principales nacionalidades y regiones, por ejemplo, no creo que sea posible ningún despliegue efectivo del Estado de las autonomías en sentido auténticamente autonómico, es decir, en sentido federal. Por eso el problema primero y más inmediato es la lucha por esta hegemonía, la cual no es únicamente electoral, pero también tiene que serlo necesariamente.

Éstos son, a mi modo de ver, los aspectos principales del problema.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Aja, E., Tornos, J. Font, T. Perulles, J. M. y Alberti, E. *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

«Javier de Burgos» (colectivo), *España, por un Estado federal*, Ed. Argos-Vergara, Barcelona, 1983.

Solé Tura, J., *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Propuestas para el desarrollo del Estado de las autonomías

ELISEO AJA

Estas páginas son un resumen, a veces muy literal, de las propuestas incluidas en el *Informe sobre las autonomías* elaborado por los profesores de la Universidad de Barcelona Joaquín Tornos, Tomàs Font i Llovet, J. Manuel Perulles, Enoch Alberti y yo mismo, y publicado como documento de trabajo por el Ayuntamiento de Barcelona a finales de 1987.

El objetivo del *Informe* es estudiar los principales problemas que afectan a la estructura y funcionamiento real de las autonomías y avanzar unas propuestas para su corrección, sin perder nunca de vista la vinculación existente entre la estructura territorial del poder y los demás principios constitucionales que corresponden al Estado democrático y social.

Modestamente pretendemos seguir la práctica de otros países democráticos en que informes semejantes —Tröger, Kilbrandon, Giannini, por citar los más ilustres— han facilitado posteriores reformas políticas; quede claro que nuestra intención es únicamente contribuir a un debate que puede culminar en una propuesta como las mencionadas, y que en este aspecto alentamos todas las críticas y sugerencias que nuestras reflexiones pueden suscitar.

1. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

En la breve historia del Estado autonómico español pueden distinguirse fácilmente dos etapas. La primera se inició en el proceso de transición a la democracia y tiene sus hitos principales en la creación de las preautonomías, el debate constituyente y la aprobación de los Estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña. Tras su crisis, los pactos autonómicos de 1981 impulsaron la segunda etapa que supuso la aprobación de todos los demás Estatutos, la elaboración de las leyes estatales que forman el marco de las autonomías y el proceso de transferen-

cias del Estado a las comunidades autónomas. Un somero examen de este proceso permitirá entender mejor el momento actual.

A. *Las dos etapas*

En realidad, el sistema autonómico hunde su raíz en la crisis del franquismo. El centralismo ha constituido uno de los ejes fundamentales del Estado español en su historia contemporánea y el régimen franquista llevó a su máxima expresión autoritarismo y centralismo. El final de la dictadura y la democracia que se apuntaba debía aportar necesariamente la descentralización política. Además algunas experiencias europeas de los años sesenta y la memoria de los Estatutos de autonomía de la segunda república, especialmente en Cataluña y Euskadi, encontraban su reflejo en el lema que presidió las manifestaciones democráticas de aquellos años en Cataluña: «Llibertat, amnistia i Estatut d'autonomia.»

Las primeras elecciones democráticas confirmaron esta tendencia y el Gobierno Suárez inició —con el espectacular retorno de Tarradellas y el restablecimiento provisional del Estatuto catalán— la política de crear regímenes autonómicos provisionales.

Las cortes constituyentes debatieron prácticamente todas las posibles alternativas de estructura territorial —desde la simple descentralización administrativa hasta el federalismo—, pero se movieron esencialmente entre la fuerte exigencia de autonomía política de una parte y el temor al resultado de la misma de otra parte. El acuerdo de las cortes sobre el artículo 2 y el título VIII de la Constitución fue el más difícil de conseguir, y se hizo consensuando preceptos que dejaban abiertas diferentes soluciones, que sólo el proceso político posterior podría concretar. Es la importancia del principio dispositivo que han subrayado todos los teóricos de las autonomías.

El mismo impulso del consenso constitucional permitió la aprobación de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña, pero inmediatamente después surgieron en las cortes las dudas sobre la continuación del proceso autonómico. ¿Deberían tener todas las demás regiones una autonomía semejante a la de Cataluña y Euskadi, o era preferible proceder a diferentes clases de autonomía? Probablemente el debate de «café para todos» estuvo mal planteado, pero en todo caso la UCD —partido en el Gobierno y con una mayoría relativa en las cortes— pretendió establecer un control superior sobre la configuración de las demás autonomías, que se reflejó en la elaboración del Estatuto galle-

go —control de las cortes sobre las competencias a través de las llamadas leyes horizontales—, en la iniciativa autonómica de Andalucía —oponiéndose al paso inmediato a la máxima autonomía— y en la propuesta de que los demás Estatutos se aprobaran por la vía autonómicamente más reducida de los artículos 143-146 CE.

El fracaso de esta política en Galicia (donde UCD era mayoría absoluta) y en Andalucía, así como la crítica general a UCD, condujo a un *impasse*, que duró más de un año, sobre el futuro de las autonomías como sistema. La salida de esta crisis se produjo merced a los pactos autonómicos de 1981, entre los dos partidos mayoritarios, la UCD y el PSOE, siguiendo las indicaciones de la Comisión de Expertos presidida por el profesor García de Enterría. En realidad los pactos tuvieron diferentes resultados. Por una parte desbloquearon los conflictos de Galicia y Andalucía y permitieron una rápida aprobación de los Estatutos pendientes, siguiendo la vía del artículo 143 en general, pero posibilitando una autonomía superior para Canarias, Valencia y Navarra. Por otra parte supusieron el intento de crear un marco jurídico de mayor control para el Estado a través de la LOAPA, que fue anulada en lo fundamental por el Tribunal Constitucional.

Efectivamente en pocos años se aprobaron todos los Estatutos, y se pusieron en marcha las instituciones autonómicas, se elaboraron las leyes estatales precisas para el ejercicio de las competencias autonómicas y se realizaron las principales transferencias a las diferentes comunidades autónomas. Pero también en esa época ha existido una conflictividad sistemática entre el Gobierno central y las fuerzas mayoritarias de Cataluña y Euskadi, se han producido múltiples duplicaciones de servicios entre el Estado y las comunidades, se han generado nuevos centralismos —tanto en el Estado como en las comunidades autónomas— y ha brillado por su ausencia la reforma de la Administración central, que todos los observadores consideraban imprescindible.

Estamos, pues, en una situación compleja. Por una parte se ha realizado una transformación del Estado centralista en Estado autonómico, dando lugar a una descentralización política que nunca había conocido la historia de España. Por otra parte, el cambio se ha realizado con fuertes problemas «técnico-políticos» y sobre todo sin una visión clara del futuro inmediato, que permita culminar las reformas pendientes. Parece que se ha perdido el impulso para culminar la configuración del Estado de las autonomías; no se ve cómo se abordarán los problemas pendientes, ni cómo se resolverán las disfuncionalidades surgidas en el proceso de transformación.

B. *La necesidad de un nuevo impulso*

La Constitución no contiene un modelo acabado del Estado autonómico, por razones ya apuntadas, sino principios, procedimientos y estructuras que deben concretarse en los Estatutos de autonomía y las leyes. Esto no constituye necesariamente un defecto —la Constitución norteamericana, que ha servido de ejemplo para todos los federalismos, es aún más escueta que la española—, porque permite la adaptación a las necesidades de cada período histórico, pero exige una determinación clara entre las principales fuerzas políticas de las «reglas del juego», para que el pluralismo político que implican las autonomías no dificulte la eficacia del funcionamiento del Estado como conjunto.

Parece preciso recuperar el impulso para culminar la transformación del Estado centralista en Estado autonómico, creando un nuevo consenso sobre las reformas pendientes, las disfuncionalidades surgidas y en general la orientación que las comunidades autónomas y el Estado como conjunto seguirán en los próximos años.

Por nuestra parte pensamos que ese consenso debe realizarse en el marco de la Constitución —que no ha agotado aún, ni mucho menos, sus virtualidades descentralizadoras— y pretendemos contribuir modestamente a ello avanzando el análisis de los principales defectos de la situación actual, así como sus posibles alternativas.

Este análisis constituye el cuerpo del *Informe*, que resumiré en las páginas siguientes, pero en su fondo existen algunas ideas-fuerza que conviene explicitar como ejes de las posibles reformas:

a) El Estado de las autonomías se basa en tres niveles diferenciados de poder público: Estado central, comunidades autónomas y entes locales. Lo esencial es definir el papel asignado a cada nivel, su funcionalidad dentro de una visión de conjunto, sin perderse en batallas competenciales sectoriales. La discusión sobre las competencias en cada materia debe enmarcarse en los acuerdos previos sobre la función de cada nivel.

Al Estado central podrían corresponder las funciones de planificación, coordinación y supervisión, así como la ordenación económica general. A las comunidades autónomas corresponderá el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa estatal y comunitaria, así como la elaboración de políticas sectoriales propias. Los entes locales serán los entes de gestión de la mayor parte de servicios personales.

Esta propuesta requiere un proceso de concreción mucho mayor, pero por el momento lo que pretendemos destacar es la imperiosa necesidad de clarificar el papel asignado a cada nivel,

como punto de partida inexcusable para reformas sectoriales ulteriores.

La definición de la función de cada nivel permitirá resolver con mayor claridad tres problemas capitales para la implantación y funcionamiento de las comunidades autónomas:

— La necesaria reforma paralela de la Administración central y local.

— El sistema de relaciones entre Administraciones.

— El modelo del sistema financiero, partiendo de la idea central de que los recursos tienen un carácter instrumental y deben ser distribuidos de acuerdo con las cargas asumidas por cada nivel.

b) El carácter estatal de las comunidades autónomas supone admitir que estos entes políticos no son sistemas opuestos al Estado, sino que lo configuran. Por tanto, deben acceder a los procesos de decisión unitarios (la articulación del Senado y el desarrollo de las previsiones del artículo 131 de la Constitución son dos puntos capitales en este tema).

La integración de las comunidades autónomas en la adopción de decisiones generales conseguirá un doble objetivo: proteger los intereses de los territorios autónomos y asegurar una cierta homogeneidad de las diversas partes que conforman el Estado. Además, si las comunidades autónomas ejecutan la normativa estatal, cuanto más consensuada sea ésta más fácil será su proceso de aplicación por cada comunidad autónoma, y más excepcional será el recurso de la Administración estatal a procedimientos coactivos frente a la inactividad o mala aplicación de sus normas por las comunidades autónomas.

c) Importancia de las técnicas de colaboración entre las diversas instituciones y, en particular, entre las diversas Administraciones. Frente al garantismo, la colaboración entre los poderes públicos es el único camino posible para consolidar una reforma en la organización territorial del poder que debe lograr al mismo tiempo la mejora en los niveles prestacionales de las diversas administraciones. El garantismo y la pretensión de separaciones competenciales tajantes ignoran la realidad de la interpenetración de intereses y de instancias públicas en la sociedad moderna y terminan de hecho por favorecer procesos de signo centralizador.

2. La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas

La Constitución fija el marco general de distribución de competencias, a partir del cual cada Estatuto determina concre-

tamente las que corresponden a la comunidad autónoma. Inicialmente, las comunidades han tenido un marco amplio y definitivo (art. 149.1) o más estrecho y transitorio (art. 148.1), según la vía por la que se accedió a la autonomía, correspondiendo la amplia y definitiva al País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra y la segunda al resto. La Constitución contiene también mecanismos de flexibilización de la distribución de competencias (art. 150), por cuya aplicación Valencia y Canarias poseen un nivel competencial equivalente al primer grupo.

En la medida que las competencias se fijan en el Estatuto, existe una pluralidad de niveles competenciales no sólo entre los dos grandes niveles, sino también en cada comunidad autónoma, ya que los Estatutos han diseñado competencias diversas según las materias que les interesaban más. Como consecuencia, el Estado posee diferentes facultades según las distintas comunidades.

Esta diferencia entre comunidades autónomas seguramente ha sido producto en el primer momento de configurar el autogobierno según la mayor o menor tradición política, la capacidad institucional, la calidad del personal político, etc., pero está provocando serios problemas, tanto para las comunidades como para el Estado. Para las comunidades autónomas porque el Estado tiende a regular las materias al nivel de sus máximas facultades y debe hacerlo con complicadas técnicas jurídicas, ya que sus competencias son distintas en las diferentes comunidades autónomas. Para el Estado porque debe mantener todo el aparato administrativo en algunos sectores sólo porque ciertas comunidades autónomas no asumieron esas materias, y porque en estas condiciones la reforma de la Administración se hace muy difícil.

La solución de estos problemas pasa por la igualación sustancial de competencias de todas las comunidades autónomas, elevando el techo de las que han estado limitadas hasta ahora. Este cambio está previsto expresamente por la Constitución, transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto —que ya se han cumplido para algunos, y está a punto de serlo para las demás—, y no presenta especiales problemas jurídicos.

La igualación es además la característica común más clara de los Estados federales, y no significa uniformidad sino semejante capacidad jurídica de actuar, a partir de la cual cada comunidad autónoma diseñará su propia política. Es evidente que algunas competencias continuarán siendo diferentes (la competencia sobre la lengua o el derecho civil foral o especial sólo es posible donde éstos existen), pero igual capacidad jurídica no

significa uniformidad material. Como en Estados Unidos existen enormes diferencias entre California, o Nueva York y Wyoming, en España también se observarán diferencias entre las comunidades autónomas con mayor potencia socioeconómica o imaginación política y las que tienen menos.

La igualación debería realizarse siguiendo criterios consensuados entre el Estado y las comunidades autónomas, buscando una racionalidad a la nueva distribución competencial, planificando y graduando el proceso para que sea eficaz y, por supuesto, sin que signifique la más mínima disminución de las competencias actuales de las comunidades autónomas con mayor nivel.

Las tipologías competenciales

En nuestro sistema las competencias exclusivas en sentido estricto —como competencias integrales del Estado o de la comunidad autónoma— resultan relativamente secundarias, y en cambio son muy importantes las competencias concurrentes y compartidas, aquellas en que existe intervención tanto del Estado como de la comunidad autónoma; llamamos concurrentes a las competencias en las que corresponde al Estado la legislación básica o de principios y a la comunidad autónoma la legislación de desarrollo, y denominamos compartidas aquellas competencias en las que al Estado le incumbe la legislación y a la comunidad autónoma la ejecución.

Esta distribución de funciones entre el Estado y las comunidades autónomas responde a las necesidades de los sistemas políticos actuales, y es común a los sistemas federales alemán, austriaco..., frente al modelo decimonónico de competencias «separadas» (modelo norteamericano inicial, que también ha evolucionado), basado en la configuración del nivel federal y el estatal como compartimentos estancos. Esta separación o estanqueidad resulta inconveniente para gobernar una sociedad tan interrelacionada como la actual, y es la causa principal de la evolución de todos los Estados federales, desde un inicial federalismo dual al actual federalismo cooperativo.

a) Las competencias concurrentes

El artículo 149.1 de la Constitución incluye en esta categoría —con diferentes términos: legislación básica, normas básicas, bases, etcétera— materias de gran importancia con la idea de que el Estado establezca el marco jurídico general y las comu-

nidades autónomas fijen la determinación del régimen jurídico que consideren más apropiado.

El Tribunal Constitucional ha ido construyendo una doctrina de las competencias concurrentes, basada en criterios únicamente materiales, que está conduciendo a confusiones notables y en algunos casos a una interpretación muy restrictiva de las facultades autonómicas. Probablemente el criterio material que está en la base de la doctrina constitucional resultaba inevitable con los primeros años, por la ausencia de leyes básicas estatales y los diferentes niveles competenciales de las comunidades autónomas, pero la situación es diferente en la actualidad. Creemos que la introducción de elementos formales en la legislación básica y la propia distinción de categorías diferentes allí donde la Constitución distingue —leyes básicas, normas básicas, bases— fijaría sobre términos más seguros, y más amplios para las comunidades autónomas, las funciones respectivas del Estado y de las autonomías.

b) Las competencias compartidas

La interpretación realizada por el Tribunal Constitucional considera que la «legislación» estatal incluye también la facultad para aprobar los reglamentos ejecutivos de las leyes, aplicando también un concepto material de ley, lo que reduce a las comunidades autónomas a la ejecución y administración de las normas estatales.

Tanto el Derecho comparado —especialmente Alemania y Suiza—, como una parte de la doctrina española ha mostrado las ventajas de que las comunidades autónomas asuman la ejecución generalizada de todas las competencias que la Constitución permite, incluyendo en este título la elaboración de los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales, que tendrían así una mejor adecuación a las necesidades de cada comunidad autónoma. Sin perjuicio de que a su vez la prestación directa de los servicios pueda corresponder a los entes locales, en una división funcional sobre cuya importancia ya hemos insistido.

3. Las funciones de los Parlamentos autónomos

Los Parlamentos de las comunidades autónomas constituyen la institución autonómica con mayor representatividad, núcleo fundamental de la autonomía política. Poseen caracteres comunes con las cortes y en general con los Parlamentos nacionales, pero también tienen caracteres específicos, derivados de las propias

comunidades autónomas. Hasta el presente su funcionamiento ha resultado demasiado mimético respecto a las cortes, con pérdida de su funcionalidad.

Los caracteres de los Parlamentos autonómicos arrancan de su configuración en el marco de la comunidad: una base electoral relativamente reducida, que permite mejorar su representatividad respecto a la población, una composición relativamente menor, que permite procedimientos más ágiles y eficaces, y unas tareas más acotadas, que posibilitan la experimentación de políticas sectoriales y, sobre todo, una mayor proximidad a los ciudadanos, lo que facilita la creación de procedimientos más participativos.

A la vista de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas, parece que el control parlamentario del Gobierno autonómico posee mayor importancia que la función legislativa. Sin menoscabo alguno de la legislación que corresponde a los Parlamentos, que en algunas comunidades autónomas debería incrementarse, las tareas de Gobierno y de administración ocupan un primer plano y en consecuencia su control parlamentario se convierte también en una prioridad para la Asamblea.

La mejora del sistema político para los ciudadanos depende en gran parte de la gestión gubernamental, y probablemente debido a esta intuición los Estatutos de autonomía incluyeron como función parlamentaria no sólo el control sino también el «impulso» de la acción del Gobierno.

Mejorar la funcionalidad de los Parlamentos autonómicos requiere introducir reformas a diferentes niveles.

1.º La supresión de los límites introducidos por los pactos autonómicos aparece como una condición mínima pero indispensable para el buen funcionamiento de las Asambleas. La limitación de las sesiones parlamentarias y la prohibición de sueldo a los parlamentarios obstaculizan un eficaz cumplimiento de las funciones de las Cámaras.

2.º Ante las deficientes relaciones entre los ciudadanos y los parlamentarios que han elegido, conviene plantearse la reforma del sistema electoral, introduciendo elementos uninominales —sin disminuir la proporcionalidad (sistema alemán)— o planteando otras formas de designar a los candidatos a parlamentarios que permitan una mayor participación de los electores (primarias).

3.º Los reglamentos y todo el funcionamiento de las Asambleas fue inicialmente copiado del Congreso de los Diputados cuando parece conveniente que las Asambleas adapten su funcionamiento a las funciones que tienen atribuidas y a su particular dimensión. Por las mismas razones, la actividad parla-

mentaria no debe ordenarse en torno a la función legislativa sino al control e impulso del ejecutivo.

4.º En concreto, el procedimiento legislativo se adoptó miméticamente en casi todos los Parlamentos del «burocratizado» sistema que sigue el Congreso, cuando las Asambleas autonómicas podrían permitir la discusión de los proyectos y proposiciones de ley a los grupos sociales interesados, con una orientación semejante —por ejemplo— a la que sigue el Parlamento sueco.

5.º Una superior actualidad y eficacia del control e impulso parlamentario del Gobierno puede propiciarse a través de diversos mecanismos, como alguno de los siguientes:

a) La *question time inglesa*, con intervenciones muy breves en las preguntas parlamentarias y las respuestas del Gobierno, dando importancia a este medio de control.

b) Seguimiento por la mesa —u otro órgano de la Asamblea— del cumplimiento de las mociones y resoluciones aprobadas, sometiendo automáticamente a la consideración de la Cámara el incumplimiento del Gobierno.

c) Establecimiento de un procedimiento de censura individual de los consejeros, que produzca su dimisión y sustitución si la Cámara censura su política departamental.

d) Creación de formas de control previo de la legalidad de los reglamentos gubernamentales, bien ampliando las competencias de los consejos consultivos o creando otras formas nuevas.

6.º La mayor proximidad entre los ciudadanos y el Parlamento pasa por todos los aspectos del sistema político, pero puede favorecerse mediante algunas reformas institucionales como las siguientes:

a) Cuidar al máximo la información parlamentaria a los ciudadanos.

b) Crear «oficinas parlamentarias» en sedes institucionales locales (comarcas, distritos ciudadanos...) que permitan el acceso del ciudadano a su representante.

c) Regular con amplitud y eficacia el derecho de petición a las Cámaras, extendiéndolo a las proposiciones no de ley o mociones, que podrían configurarse a medio camino entre el derecho de petición y la iniciativa legislativa popular.

4. La organización de la administración autonómica

Las etapas hasta ahora desarrolladas responden a la fase de *institucionalización* de las comunidades autónomas como sujetos político-jurídicos, fenómeno necesario en todo proceso de

creación de una nueva instancia del poder, que se manifiesta especialmente en la importancia que asume durante esta etapa la actividad estrictamente organizativa del nuevo sujeto. Esta función legitimadora no puede ignorarse al analizar la organización de las comunidades autónomas y sus características.

Por distintas razones, emparentadas con el proceso de creación de las comunidades autónomas, esta actividad organizativa se ha desarrollado de forma dispersa y asistemática, a base de intervenciones normativas frecuentemente circunstanciales, y a veces con un ritmo paralelo al traspaso estatal de funciones y servicios. Además, decisiones importantes sobre la Administración autonómica han sido adoptadas por normas dirigidas a la disciplina de un sector, y no como resultado de una función reflexiva sobre la organización.

Los Estatutos de autonomía, en ausencia de un modelo de organización administrativa, han establecido los criterios sobre el tema de manera heterogénea, aun con las correcciones que introdujeron los pactos autonómicos. Éstos pretendieron impulsar un tratamiento de las comunidades autónomas en su vertiente «local» más que en su naturaleza «estatal».

Lo cierto es que ahora prevalece un modelo básico de organización administrativa de las comunidades autónomas que en general privilegia la permanencia de una fuerte estructura burocrática propia y centralizada, no habiéndose profundizado en el desarrollo de los factores de descentralización que se contemplan en los Estatutos de autonomía, en la legislación social del Estado y en la organización territorial de algunas comunidades autónomas.

Examinando los caracteres más notables se observa la consolidación de un modelo «estatal» de la organización administrativa autonómica, con la distinción básica entre dos niveles, el político-administrativo y el burocrático-administrativo; el primero posee una concepción marcadamente colegial —el Consejo de Gobierno—, pero al mismo tiempo la estructura administrativa es, desde su cúspide, departamentalizada y sectorializada. El consejero asume mayor relevancia como órgano unipersonal de proyección externa y como jefe de un departamento que como miembro del máximo órgano colegiado de Gobierno y administración de dicha comunidad.

De aquí deriva una Administración pública ordenada jerárquicamente y articulada por departamentos bajo la lógica sectorial de la distribución de competencias materiales, en detrimento de la delimitación de los intereses públicos que deben satisfacerse y de la consiguiente asignación de funciones públicas.

Organizativamente, todas las comunidades autónomas han

tendido a reproducir el Estado a escala propia en lugar de reducir el aparato estatal, tanto a nivel central como en su propio ámbito. Sin duda la continuidad con los entes preautonómicos, con las diputaciones provinciales —en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales— y la falta de reforma de la Administración central ha contribuido a estos caracteres, así como la propia dinámica fraccionada del traspaso de servicios estatales. Pero acabados estos procesos, las comunidades autónomas tampoco han procedido a una reorganización según las funciones asumidas, y han mantenido el paralelismo con la estructura estatal. Sin embargo, la economía y racionalidad administrativa parecen exigir una tendencia diferente, que adecue la organización autonómica a sus propias características y dimensiones. Por ejemplo, en vez de multiplicar determinados servicios en todos y cada uno de los departamentos —asistencia jurídica, contratación, gestión patrimonial...—, podría pensarse en la configuración de un servicio central, o al menos en la adscripción de las unidades administrativas a grandes áreas (programación económica, servicios sociales, gestión del territorio) para facilitar la coordinación y programación, y con ello una mayor coherencia en la acción administrativa.

Por otra parte destaca la profusión de nuevos órganos colegiados y participados, con sujetos externos a la propia Administración, en muchos casos hasta el punto de existir un consejo o comité asesor de ámbito general por cada departamento o consejería, además de otros para materias más reducidas o singulares. Aun comprendiendo algunas razones para su creación, este auge de la participación orgánica choca con el escaso desarrollo de los mecanismos para la participación general, propugnada por el artículo 105 de la Constitución y preceptos equivalentes de los Estatutos.

La creación de una Administración transparente, informadora, accesible para los ciudadanos está todavía pendiente, y las comunidades autónomas se encuentran en la mejor posición para realizarlo.

Otra característica específica de la organización autonómica ha sido el recurso frecuente a la creación de organismos autónomos y entes públicos, reproduciendo también tendencias estatales poco elogiables. La mejor complejidad inicial de la Administración autonómica y su propia dimensión, así como su mayor facilidad para una descentralización territorial, hacen más criticable esta línea.

En cambio, la figura del organismo autónomo podría contribuir a la racionalización administrativa dando soporte a los servicios de varias comunidades autónomas, en sectores de formación, programación, investigación..., para evitar la multipli-

cación de órganos idénticos y poco rentables en cada comunidad, como han venido haciendo los *Länder* alemanes y las regiones italianas, precisamente en el campo de la formación de funcionarios.

Por último, la articulación territorial de la Administración de las comunidades autónomas presenta rasgos diversos, aunque en la mayoría permanece una red de servicios periféricos propios, sin procederse seriamente al traspaso de los servicios a los distintos entes locales, como parece aconsejable.

5. La administración local en el Estado de las autonomías

Las propuestas a realizar en materia de Administración local se articulan en torno a cuatro ejes orientadores:

1.° La reforma estructural de la Administración local, con la configuración definitiva de sus distintos niveles, debe ser llevada a cabo por las comunidades autónomas tomando en consideración la diversidad de situaciones y las distintas cargas competenciales que se prevean para cada nivel. Las operaciones de revisión del mapa municipal y las de implantación de nuevas entidades deben ser impulsadas con exquisito cuidado y de acuerdo con los municipios, con el fin de que no sufra la función de identificación política de las colectividades que éstos cumplen y de modo que no signifiquen procesos centralizadores.

2.° En los casos en que proceda la coordinación de la actuación de los entes locales, ésta deberá realizarse por la instancia superior más próxima —en su caso— el ente intermedio, y por lo general, la comunidad autónoma. La intervención de los entes locales en el proceso coordinador no deberá limitarse a una participación formal o simple audiencia, sino que deberá asegurar sustantivamente el respeto al ámbito de su libre decisión y facilitar su corresponsabilización.

3.° Para potenciar el carácter intracomunitario de la Administración local es preciso, además, que la atribución de las competencias locales de ejecución la realicen en su gran mayoría las propias comunidades autónomas. El legislador estatal debe limitar su intervención en este campo a los casos extremos en que sea básico para la regulación de un servicio nacional su articulación a nivel local.

4.° Incrementar la intervención y presencia política formalizada de la Administración local en la toma de decisiones por el Estado y por las comunidades autónomas, especialmente a través de una revalorización de las federaciones y asociaciones

de municipios o de otros entes locales. La actual composición y las funciones de la Comisión Nacional de Administración Local no resultan, desde luego, las más acertadas.

6. La reforma de la Administración del Estado

Resulta obvio que la creación de las comunidades autónomas, como nuevo nivel político del Estado, exige un proceso de reordenación de la Administración pública, y también parece claro que tal reforma no puede abordarse por tramos separados, sino que interrelaciona a la Administración autonómica y local con la central.

El proceso de reforma requiere por encima de todo clarificar el papel que se asigna a cada nivel de la Administración para, a continuación, adecuar la estructura orgánica respectiva a los cometidos y definir un sistema fluido de relaciones. En esta línea la Administración del Estado debe adecuar su organización a sus funciones de planificación, coordinación y supervisión, y en cambio debería abandonar la mayor parte de la gestión a las comunidades autónomas y a los entes locales, porque mantener una Administración para la gestión no sólo resulta superfluo sino que dificulta el normal desarrollo de las Administraciones autonómicas.

Este tipo de reflexiones aparecía ya en el Informe de la Comisión de Expertos, donde se formulaban incluso consecuencias concretas, como la reacomodación de la Administración central a sus nuevas funciones, la refundición de ministerios, la disminución de los servicios periféricos... e incluso llegaron a cristalizar en algunos preceptos de la Ley del Proceso Autonómico.

A. *La reforma pendiente de la Administración*

Pese a la aprobación de algunas disposiciones parciales, puede afirmarse que la reforma de la Administración central para su adecuación al Estado de las autonomías está pendiente.

Entre los criterios para su realización pueden figurar éstos:

a) La Administración estatal debe adaptarse a sus nuevos cometidos, teniendo en cuenta la existencia de otras Administraciones ejecutoras. No se trata, pues, únicamente de que disminuya su volumen sino también de que cambie su función, reduciendo drásticamente sus tareas de gestión.

b) Aunque la reforma afecta de manera diversa a los distintos departamentos (especialmente a Obras Públicas y Urba-

nismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Cultura, y a medio plazo Educación y Ciencia, y Sanidad y Consumo), la reconversión resultaría mucho más fácil en una situación de igualdad competencial de todas las comunidades autónomas; mientras la igualación no se produzca, los «restos» de servicios para algunas comunidades autónomas a nivel central dificulta la racionalidad organizativa.

c) En la actual estructura departamental la relación con las comunidades autónomas aparece encomendada a una Secretaría de Estado del Ministerio para las Administraciones Públicas, que teóricamente debería, pues, asumir todas las relaciones sectoriales con las diversas consejerías de las comunidades autónomas... Lo cual obviamente es imposible. Incluso por su falta de superioridad sobre los demás ministerios, es evidente que una Secretaría de Estado no puede llevar a cabo la «política autonómica», que, por el contrario, requiere su asunción por todos los departamentos. Tan sólo en el Ministerio de Transportes aparece una Subdirección General de Desarrollo legislativo y Autonomías.

d) Por lo que hace a los funcionarios, parece que ha resultado muy escasa su movilidad de los servicios centrales a las comunidades autónomas, pero de momento puede resultar prioritario la reasignación del personal a la dimensión de las nuevas funciones así como el reciclaje para sus nuevos cometidos.

e) En la reforma administrativa difícilmente pueden olvidarse los organismos autónomos no sólo por razones generales conocidas, sino especialmente por su naturaleza habitual de entes de gestión.

B. *La reforma de la Administración periférica*

Los actuales Estados compuestos de Europa se caracterizan por la casi ausencia de administración periférica dado que la ejecución de las decisiones estatales corresponde, con pocas excepciones, a los *Länder* o cantones. También en España las competencias de ejecución corresponden en buena parte a las comunidades autónomas, pero no existe un principio general de distribución en este sentido y, por otra parte, el traspaso de servicios se ha realizado de tal manera que la Administración central posee una presencia importante en las comunidades autónomas. Sin embargo, la mayoría de los expertos se inclinan hoy por un recorte drástico de la Administración periférica; su fundamento se encuentra en la propia sistemática constitucional y permitiría una distinción clara del papel respectivo del Estado central y de las comunidades autónomas.

Su realización podría pasar por dos vías, aumentar los traspasos de servicios y funcionarios —especialmente dentro del proceso de igualación competencial—, y donde no sea posible, acudir a la técnica de la delegación intersubjetiva, de forma que la Administración central mantenga las facultades de vigilancia, revocación y avocación, pero traspase los medios a las comunidades autónomas, siempre con la aceptación de éstas.

A su vez, la Administración periférica restante debería reordenarse en torno al delegado del Gobierno, como prevé la Constitución. El gobernador civil es un elemento disfuncional en el Estado autonómico, que en la práctica está dificultando la consolidación directiva del delegado del Gobierno, y que no puede justificarse en la función específica del orden público, porque ésta podría ser asumida por un delegado provincial del Ministerio del Interior.

7. Las relaciones entre el poder central y las comunidades autónomas

La colaboración entre las diferentes instancias que integran el Estado es una exigencia ineludible en la actualidad. En todos los Estados compuestos, la consolidación del principio social y la consiguiente multiplicación de las intervenciones públicas en la sociedad, han impulsado la aparición de múltiples relaciones entre los diferentes niveles del poder, tanto en sentido vertical (poder central-instancias territoriales) como horizontal (de éstas entre sí). El despliegue de las técnicas de colaboración han alterado profundamente la configuración clásica del federalismo, y aparece como única vía para compatibilizar dos tensiones opuestas, la necesidad de tratamiento equivalente de las condiciones económico-sociales de los ciudadanos y el mantenimiento del pluralismo en la organización territorial del poder. El desarrollo del federalismo cooperativo en Alemania y Suiza o de las *intergovernmental relations* en Estados Unidos responde claramente a esta dinámica.

Como ya hemos visto, la distribución de competencias en España se sitúa ya en estas coordenadas, dejando en segundo lugar las competencias exclusivas, en ámbitos materiales cerrados, y concediendo la mayor relevancia a las competencias que requieren una interconexión de los diferentes poderes.

La colaboración a su vez ha de responder a dos principios diferentes: el mantenimiento claro de la función y la responsabilidad que corresponde a cada parte y la participación común con otras instancias en la toma de decisiones, que sólo adoptadas conjuntamente resultan eficaces.

El logro de esta armonía para el ejercicio de los poderes respectivos del Estado y de las partes ha provocado la configuración de técnicas jurídicas específicas y de principios generales, como la *Bundestreue* alemana, que presiden todo el ejercicio competencial. La *Bundestreue* o lealtad federal consiste en la obligación de *todas* las partes de respetar los intereses vitales de las demás y del conjunto en sus propias actuaciones, y encuentra un equivalente en España en el deber general de colaboración que se deriva del principio de solidaridad entre el Estado y las comunidades autónomas proclamado en el artículo 2 de la Constitución.

Prácticamente en todos los Estados federales la multiplicación de las relaciones produjo en un primer momento oscurecimiento de las responsabilidades de las partes, realización conjunta de tareas no previstas constitucionalmente, debilitamiento de los Parlamentos en beneficio de las burocracias que las realizaban, multiplicación perniciosa de órganos comunes... y fue preciso proceder a una racionalización posterior que eliminara los vicios y reasentara los principios democráticos de la Constitución, a veces incluso procediendo a reformas constitucionales, como sucedió destacadamente en Alemania.

En España han aparecido igualmente numerosas prácticas y relaciones de colaboración entre el Estado central y las comunidades autónomas, que presentan algunos caracteres comunes con los iniciales en otros países y otros propios.

El surgimiento se ha producido de forma extraordinariamente casuística, sin existencia previa de una idea de conjunto en la que situar las distintas técnicas y mecanismos. Su aparición en la fase de traspasos de servicios, con la consiguiente desigualdad de niveles competenciales y de ritmos de configuración autonómica ha contribuido a su existencia caótica, sin que pueda distinguirse fácilmente las que resultan efectivas, y las que sólo existen sobre el papel.

Al mismo tiempo, y por las mismas razones, a veces resultan técnicas adecuadas para realizar conjuntamente una actividad que precisa la colaboración, pero a veces son expresión de la voluntad estatal para retener el control de un sector que se ve obligado a traspasar.

Quizá lo más específico de nuestro país sea la bilateralidad de la mayor parte de las previsiones, de forma que el Estado establece técnicas semejantes en los mismos sectores con varias comunidades autónomas, pero de una en una, bilateralmente, frente a la práctica de los países federales y la lógica más elemental de que se integren en la misma relación todas las comunidades autónomas que lo consideren conveniente.

Aun más grave es la práctica ausencia de colaboración ho-

rizontal entre las comunidades autónomas, que debiera ser generalmente la base previa a la colaboración con el Estado, como sucede en todos los Estados compuestos.

Frente a esta situación, que desvirtúa el sentido y la eficacia de los mecanismos de colaboración y que los hace aparecer en ocasiones como injerencia del poder central en el ámbito de las comunidades autónomas, es preciso reordenar el sistema de relaciones en base a las necesidades reales sentidas por las partes, y bajo el criterio esencial de mantener nítidamente diferenciada la responsabilidad respectiva de cada una. Sin entrar ahora en los principios que deben regir el uso de las diferentes técnicas posibles, pueden adelantarse algunos criterios generales para la reforma.

1.° Potenciación, a través de convenios y acuerdos (bilaterales y multilaterales), de los mecanismos de auxilio, especialmente en materia de información y de prestación de servicios técnicos y de apoyo, con el objetivo, respectivamente, de construir canales permanentes y automáticos de comunicación entre todas las instancias y de evitar duplicidades costosas e innecesarias.

2.° Creación (o revivificación y puesta en marcha efectiva) de plataformas generales de coordinación (Estado-todas las comunidades autónomas), tanto de ámbito general como sectorial. En especial, creación de una conferencia gubernamental de las comunidades autónomas, de composición flexible y estructura permanente, que se constituya en el interlocutor general y ordinario de las comunidades autónomas frente al Estado, a la vez que se convierta en el cauce habitual de la cooperación entre las comunidades autónomas.

3.° Previsión, a partir del debate y acuerdo en el seno de los órganos mixtos de coordinación de mayor entidad, de mecanismos generales de planificación conjunta, en todos aquellos sectores en los que convengan competencias del Estado y de las comunidades autónomas.

4.° En base a todo ello, generalización de los órganos y mecanismos de colaboración, subsistiendo sólo las relaciones bilaterales Estado-comunidades autónomas para el tratamiento de problemas específicos y particulares.

8. El Senado y la participación de las comunidades autónomas en las instituciones centrales del Estado

Todo Estado compuesto posee mecanismos de integración de las partes que lo forman —Estados, regiones, autonomías— en los procesos de adopción de decisiones generales, para reforzar

los elementos comunes, respetando la autonomía de las partes, y evitar en lo posible la aparición de conflictos. Estos mecanismos de integración pueden ser de diferente naturaleza; uno de los más sencillos consiste en la participación de los entes territoriales en la formación de los órganos centrales, como fue el caso del Senado en los primeros Estados federales.

La necesidad de integración es menos perentoria en los supuestos de escasa descentralización política, que aquí no nos interesa, y en los Estados federales con mayor tradición —Estados Unidos, Suiza— porque en éstos existen unas relaciones consolidadas de autonomía e integración, pero resulta más necesaria en los Estados compuestos de configuración reciente o en aquellos que aún presentan problemas en el funcionamiento de las diferentes instancias, porque el peligro de conflicto es muy superior.

España carece de la tradición política de los federalismos citados y presenta, por el contrario, serios problemas de integración, tanto por las diferencias históricas e ideológicas que han promovido la autonomía en cada comunidad autónoma como por la distinta estrategia seguida en relación al Estado.

Una mayor integración de las comunidades autónomas en las instituciones centrales podría ayudar a homogeneizar la concepción de la autonomía por la superior participación de las comunidades autónomas en el nuevo tipo de Estado y permitiría aumentar a corto plazo la corresponsabilidad de las comunidades autónomas en las decisiones estatales, al tiempo que facilitaría la disminución de conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas.

La Constitución española no contiene *expresamente* demasiados mecanismos e instituciones de integración —el más claro es la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas respecto a las cortes y el Gobierno (art. 87.2 de la Constitución)—, pero en cambio prevé algunos que podrían realizar esta función, si su actividad se orientara en este sentido, como los convenios y acuerdos de cooperación (art. 145.2), el Fondo de Compensación (art. 158.2) y el Consejo para la planificación económica (art. 131.2). Además es posible la creación a nivel infraconstitucional de instituciones y procedimientos que incidan positivamente en una integración mayor, como muestra la experiencia del federalismo cooperativo en otros países. Sin desdeñar en absoluto el importante papel que corresponde a estas instituciones, aquí nos limitamos a considerar las posibilidades del Senado, que podría ser la principal institución de integración.

El Senado está formado por dos tipos de miembros diferentes, unos elegidos por la población a nivel provincial —la ma-

yoría—, que responden a la dinámica de los partidos políticos de igual manera que los diputados, y otros designados por los Parlamentos de las comunidades autónomas. Ambos grupos de senadores se diferencian por el sistema de elección y la consiguiente legitimidad, así como por la duración de su mandato, las condiciones de elegibilidad, y en general su *status* parlamentario, como ha reconocido la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981.

Por otra parte, el Senado tiene dos tipos de funciones: unas coincidentes con el Congreso de los Diputados y otras relacionadas con las comunidades autónomas. En las primeras —legislación en general y control del Gobierno—, el Senado está claramente subordinado al Congreso. En las segundas, en cambio (arts. 74.2, 150.3 y 155 de la Constitución), mantiene prácticamente una posición de igualdad o de cierta superioridad.

Podemos, pues, decir que el Senado tiene dos vías posibles de orientación, como Cámara de segunda lectura y como Cámara de las comunidades autónomas. Hasta ahora ha sido lo primero, y existe una amplia opinión sobre su escasa contribución al sistema político; sinceramente creemos que podría suprimirse sin que variara un ápice la legislación o el control gubernamental de las cortes.

La funcionalidad del Senado podría ser en cambio muy superior si centrara su actividad en contribuir a la configuración del Estado autonómico. Es cierto que en otros Estados compuestos el Senado ya no desempeña este papel (Estados Unidos, Suiza), pero también lo es que aquellos Estados federales tienen tras de sí una historia prolongada que les ha permitido consolidar su estructura política, y que otras experiencias, como la alemana, demuestran las virtudes actuales de esta orientación.

En esta línea, un Senado de las autonomías podría contribuir a trasladar a las cortes y al Gobierno las posiciones de las comunidades autónomas; aproximaría sus diferentes posiciones ante los problemas generales y favorecería unas mejores relaciones entre las mismas comunidades y entre ellas y el Estado..., jugaría en definitiva una función de integración entre las comunidades autónomas —cuyas escasas relaciones son una de las mayores deficiencias del sistema— y de todas éstas en el nuevo tipo de Estado autonómico, del que constituyen un elemento fundamental.

En la actualidad, una interpretación viva de la Constitución *(living Constitution)* exige convertir al Senado en la instancia central de consideración, debate y resolución de los problemas de las comunidades autónomas y de los propios nacidos del carácter autonómico del Estado.

La vía concreta pasaría por potenciar los elementos del Senado que responden al criterio de Cámara territorial; es decir, de los senadores que representan a las comunidades autónomas, designados por sus Parlamentos (el grupo de los 48), y las funciones específicas del Senado en relación a las autonomías. Para ello bastará la reforma del reglamento del Senado, si existiera voluntad política para orientar a la Cámara en este sentido.

La dinámica política dependerá en gran parte de los partidos mayoritarios y de las propias comunidades autónomas. La reforma del reglamento pasa por constituir una «Gran Comisión», formada por los senadores autonómicos, que funcione como motor del conjunto de la Cámara, asegurando unas relaciones ágiles y eficaces entre ésta y las comunidades autónomas. Las leyes que afecten de forma importante a las autonomías serían dictaminadas por el Senado, antes de su consideración por el Congreso, y en el caso de que subsistieran diferencias se formaría una comisión mixta informal como la prevista en el artículo 74.2 para intentar el acuerdo. Todo este proceso podría consolidarse como costumbre constitucional sin necesidad de modificación formal. Tampoco sería precisa reforma alguna para que el Senado concentrara su actividad de control esencialmente en los problemas relacionados con las comunidades autónomas.

9. Comunidades autónomas, Comunidad Europea y relaciones internacionales

La posición constitucional de las comunidades autónomas plantea unos problemas de singular complejidad cuando nos enfrentamos al título competencial estatal de las «relaciones internacionales». Este ámbito material nos abre la vista de dos cuestiones diferentes: por un lado, la actividad autonómica de relevancia internacional y, por otro, la posición de las comunidades autónomas ante una entidad supraestatal de carácter singular como es la Comunidad Europea. Siendo dos temas diversos tienen, sin embargo, algunos puntos en común, entre los que destaca un mismo y débil tratamiento constitucional y estatutario. Ello obliga a reconducir el tema a través de cauces basados en la colaboración mutua y a recurrir al Derecho comparado en busca de experiencias más o menos contrastadas.

La Constitución española reserva al Estado en exclusiva la competencia en materia de relaciones internacionales. Este título material, como ha destacado la doctrina, no parece afortunado. En todo caso, debería reducirse a la competencia para la

negociación, firma y ratificación de tratados internacionales, y aún cabría matizar esta exclusividad. Lo que no debe admitirse es la negativa a una actividad directa exterior de las comunidades autónomas (actividad de relevancia exterior), ni la negativa a la intervención indirecta de las comunidades autónomas en las relaciones internacionales del Estado.

Tomando como ejemplo el Derecho comparado, pueden establecerse diversas formas de actividad directa o indirecta en las relaciones internacionales. Su tratamiento jurídico podría realizarse mediante un convenio entre el Estado y el conjunto de las susodichas comunidades, que fijara las bases para esa actuación con relevancia internacional. El ingreso de España en la Comunidad Europea ha planteado, al igual que ocurrió en otros Estados de estructura federal o regional (Alemania, Italia, Bélgica), unos problemas específicos en materia de ejecución interna del derecho comunitario y participación en los procesos de decisión comunitarios por parte de las comunidades autónomas.

El peculiar sistema de atribución competencial de la Comunidad Europea, que no está limitado por un sistema de lista, supone reconocer un proceso creciente de pérdida de competencias a favor de las instancias europeas.

La pérdida competencial por asunción de las materias por órganos comunitarios se deriva de la firma del Tratado de Adhesión, y afecta por igual a Estado y comunidades autónomas. Los aspectos conflictivos se refieren a la posible recuperación competencial por parte del Estado de las competencias de ejecución interna de la normativa comunitaria y al olvido de la estructura del Estado como Estado de las autonomías al plantear las relaciones con la Comunidad Europea.

La mayoría de comunidades autónomas han asumido competencias de ejecución interna de tratados, lo que permite reconocer la aplicación de la normativa comunitaria, tanto en fase de desarrollo normativo (directivas), como en la simple ejecución administrativa (reglamentos).

De acuerdo, pues, con este planteamiento, los problemas esenciales se centran en evitar que en la práctica el Gobierno del Estado aproveche la existencia de directivas comunitarias para reasumir competencias de las comunidades autónomas a través de normas de aplicación interna, como ha sucedido en materia de agricultura, y, por otro lado, en estructurar los medios de garantía en manos del Estado, que es el responsable internacional.

Los problemas del ingreso en la Comunidad Europea no deben limitarse a los relativos a la ejecución interna de la normativa comunitaria. Las comunidades autónomas reclaman, con

justicia, un papel relevante en la formación de la voluntad estatal. Si el Estado actúa como una persona única, su voluntad debe responder a su estructura compuesta. Además, las comunidades autónomas deben estar informadas de lo que ocurre en Bruselas, pues afectará al ejercicio de sus competencias. En esta misma línea, las vías de acceso a los fondos estructurales comunitarios, en particular cuando se configuren como fondos regionales, deben contar con la presencia de las comunidades autónomas.

Las principales técnicas para hacer efectiva la intervención de las comunidades autónomas en la fase ascendente serían las siguientes: garantizar la mutua información; establecer cauces para facilitar la intervención de las comunidades autónomas en la elaboración de los proyectos de normas y resoluciones comunitarias, vinculando la decisión estatal al respecto cuando tales proyectos o resoluciones afectaran a sus competencias exclusivas; determinar los mecanismos de relación de las comunidades autónomas con órganos comunitarios.

Además de lo que acaba de señalarse, debe admitirse que si bien el Estado español actúa ante la Comunidad Europea como una persona única y, por tanto, no cabe admitir que las comunidades autónomas traten de establecer acuerdos particulares con la Comunidad Europea, ello no es óbice para reconocer la posibilidad de que los representantes de las comunidades autónomas accedan a los órganos comunitarios a través de la representación estatal o se les permita, e incluso favorezca, los contactos de tipo informal.

Para conseguir un contacto directo y permanente que permita un seguimiento de los procesos de adopción de decisiones en la Comunidad Europea, probablemente la solución sea la implantación de la figura del «observador» en la medida que se cuenta ya con la experiencia alemana *(beobachter)* y es una figura admitida en la práctica comunitaria. En España el problema puede surgir al discutir el proceso para su nombramiento, ya que esta figura se concibe como observador de las comunidades autónomas, no de cada una de ellas. Lo lógico sería proceder a su nombramiento en el seno de una conferencia de comunidades autónomas.

La elección del «observador» o la presión ante el Estado para que éste asuma posturas propias de las comunidades autónomas requiere un órgano en el que éstas procedan a su nombramiento o asuman una posición común. Además, esta conferencia de comunidades autónomas podría contar con órganos de trabajo que sirvieran a las Administraciones de todas las comunidades autónomas, sin tener que crear diecisiete órganos con fines idénticos.

Por último, el acceso a las ayudas, subvenciones e instrumentos de préstamo de la Comunidad Europea, si bien debe articularse a través del Estado, requiere una participación activa de las comunidades autónomas, en especial cuando se trata de fondos de ayuda a políticas regionales.

Las comunidades autónomas deberían intervenir activamente en la elaboración de proyectos a presentar ante el FSE y FEDER y, a su vez, en la determinación de qué proyectos se elevan a la Comisión Europea. De nuevo aquí la existencia de una conferencia de comunidades autónomas se convierte en elemento de actuación imprescindible, y se impone la modificación del Comité de Inversiones Públicas como órgano decisor de composición exclusivamente estatal.

10. Financiación de las Administraciones territoriales

1.º El Estado compuesto que se deriva del marco constitucional se estructura en tres niveles territoriales básicos: el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. A los tres niveles, con sus peculiaridades, se les reconoce la autonomía, como mínimo para la gestión de sus intereses. El ejercicio de esta autonomía exige la existencia de una serie de recursos financieros que garanticen, de forma suficiente, el ejercicio de sus competencias y les permita la libre aplicación de estos recursos.

Partiendo de un sistema de distribución competencial en cada nivel territorial, sin olvidar las de carácter compartido, se debe perseguir un modelo de financiación integral que permita la distribución de los recursos escasos de que dispone la globalidad del sistema entre cada uno de los niveles territoriales, de acuerdo con las cargas que cada uno de ellos asumen. Es preciso desechar la consideración de que los recursos corresponden esencialmente al Estado central y que éste los distribuye, con más o menos generosidad, a los restantes niveles territoriales. Los recursos tienen un carácter instrumental y deben ser distribuidos de acuerdo con las cargas asumidas por cada uno de los niveles.

2.º El modelo de financiación que se diseñe debe garantizar la financiación básica de las cargas asumidas en cada uno de los niveles territoriales. Pero ello no será suficiente si no se consigue un nivel de corresponsabilidad fiscal entre las distintas administraciones; de otra forma, convertiremos las comunidades autónomas y las entidades locales en meras prestadoras de servicios a un nivel preestablecido. Partiendo de una garantía de financiación básica, se deben arbitrar los mecanismos

que permitan la diferenciación en la amplitud e intensidad en la prestación de los servicios públicos. Lo que supone el coste político de la decisión del establecimiento del tributo o el de su intensidad. En definitiva, que tanto las comunidades autónomas como las entidades locales —éstas con la limitación que supone su falta de capacidad legislativa— puedan intervenir en la cuantía de la carga fiscal que se aplica sobre sus ciudadanos.

3.º El Fondo de Compensación Interterritorial debe recuperar su función de instrumento para «corregir desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». Dentro de las cargas asumidas se debe incluir la totalidad de la inversión necesaria para el ejercicio de las competencias y, por tanto, la inversión nueva. De esta forma, los recursos que se destinen al fondo cumplirán de forma exclusiva la finalidad para la que ha sido previsto en la norma constitucional.

Se debe articular, como carga general del Estado, la garantía del nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales. Para ello se debe proceder a una catalogación de los que, en este momento, se consideran como tales y de acuerdo con unos criterios estadísticos establecer su nivel mínimo de prestación. Éste no puede ser el nivel medio utilizado por la LOFCA, que necesariamente nos conduce a supuestos no deseados por la norma constitucional.

Seguramente en el *Informe sobre las autonomías* podíamos haber incluido otras propuestas, como una cierta presencia de las comunidades autónomas en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, pero los cinco autores hemos preferido centrarnos en los aspectos más problemáticos de la situación actual, confiando que el debate que propugnamos dé a la luz nuevas ideas.

Cataluña y el Estado español en la perspectiva del Estado autonómico

ANTONI CASTELLS

La esperanza del proyecto constitucional

Históricamente las relaciones de Cataluña con España son la expresión de un doble fracaso. Son la expresión del fracaso del Estado español, que no se ha mostrado capaz de construir un modelo centralista (tipo francés) ahogando pero también integrando a todas las naciones históricas, ni tampoco de ofrecer un proyecto común de convivencia que respetara el autogobierno político de las realidades nacionales originarias. Pero son también la expresión del fracaso de Cataluña para construir un Estado propio y, en el caso límite, separarse de España, o bien para encontrar un lugar destacado —en el terreno político— dentro del Estado español.

Desde esta perspectiva, la Constitución de 1978 aparece como una esperanza de poner fin —o de canalizar de una manera definitiva— al contencioso histórico de la integración de algunos territorios del Estado y, muy particularmente, Cataluña y Euskadi, en España.

La Constitución de 1978 es fruto del consenso, o del pacto, entre las diferentes fuerzas reales presentes en la España de la transición. Es el reflejo de la relación de fuerzas existentes en un momento históricamente determinado, en el que un conjunto de factores permitieron que se tuviera la sensación de que, efectivamente, podía ponerse fin al contencioso histórico.

En primer lugar, el liderazgo llevado a cabo por Cataluña en la lucha contra el franquismo y durante la transición. Las fuerzas políticas catalanas estuvieron presentes, y de manera destacada, en las instancias de coordinación y representación de la oposición de todo el Estado, que asumieron la reivindicación autonómica, y después participaron activamente en la redacción de la Constitución.

Además, y esto es especialmente importante, la iniciativa

de la reivindicación autonómica correspondió en Cataluña a la izquierda y, bajo su impulso, fue asumida unitariamente por otras fuerzas políticas en instancias como la Asamblea de Intelectuales o la Assemblea de Catalunya. La participación activa de la izquierda catalana en el proceso tuvo una importancia capital porque —explícita o implícitamente— confirió al proyecto de articulación de Cataluña con España una voluntad positiva, no particularista, de integración y evitó recelos y desconfianzas por la otra parte.

En segundo lugar, la sinceridad federalista de las formulaciones de la izquierda española. Particularmente, en el caso del PSOE, aunque la tradición socialista de antes de la guerra no era precisamente autonomista —y ésta ha sido una de las causas de la dificultad histórica de articulación del socialismo catalán con el español—, los años de clandestinidad, la juventud de los nuevos equipos dirigentes del PSOE, la falta de compromisos concretos de gobierno, la influencia de corrientes de pensamiento federalista y la incidencia muy activa del socialismo catalán —fruto del mismo proceso de unidad— hacían que hubiera una clara receptividad ante esta cuestión.

En tercer lugar, la mala conciencia y el reformismo de las fuerzas políticas representantes de la derecha española. En contra de los temores de mucha gente, los sectores conservadores de la sociedad española no otorgaron principalmente su representación durante la transición a las fuerzas políticas más reaccionarias y vinculadas al franquismo, sino a otras comprometidas en la reforma democrática del Estado. Estos partidos —es decir, UCD— necesitaban hacer olvidar sus compromisos anteriores y ofrecer una nueva imagen y, sin defender entusiásticamente un proyecto autonomista, contribuyeron a que esta opción quedara, como mínimo, abierta.

Todos estos elementos contribuyeron a que el proyecto resultante ofreciera aspectos indudablemente positivos. Con una cierta indefinición podía impulsarse, a partir de la Constitución, un proyecto político que podríamos definir como federalista-abierto o federalista-auténtico, que probablemente permitiría resolver los problemas seculares de articulación de Cataluña con el Estado español.

La realidad del Estado de las autonomías

El proyecto constitucional aparecía, pues, en su momento, como una firme esperanza para poner fin a estos problemas. Este hecho parece indiscutible como lo es, probablemente, que la Constitución de 1978 continúa siendo, hoy día, el principal acti-

vo de todos los que defienden un proyecto de modelo de Estado que respete y garantice el autogobierno político en Cataluña.

Ahora bien, dicho esto, la valoración que podemos hacer de la concreción del Estado de las autonomías ha de ser necesariamente contradictoria. Es cierto que, en un breve período de tiempo, hemos asistido a un importante proceso de reajuste del peso y las competencias de los diferentes niveles de Gobierno, y que ha tenido lugar un proceso de descentralización de competencias de un alcance indiscutible. Pero esta valoración debe expresar también una grave preocupación por las connotaciones centralistas con que se está plasmando el modelo de Estado autonómico.

Tenemos, pues, por un lado un proyecto constitucional que, indiscutiblemente, podría ser un marco adecuado para solucionar el problema histórico de articulación de Cataluña con el Estado español, pero también una realidad política en la que se puede advertir la existencia de diversas tendencias, a veces contradictorias entre sí, que en parte contribuyen a reproducir un modelo de Estado centralista.

Una serie de factores han contribuido a que se produjera este divorcio:

En primer lugar, la inevitable ambigüedad del modelo de Estado constitucional. La Constitución no ofrece un proyecto cerrado de modelo de Estado. Es, de manera inevitable, el reflejo del pacto entre las fuerzas políticas en presencia y, también inevitablemente, contiene importantes elementos de ambigüedad, sin los cuales no hubiera sido posible el pacto. Es un marco abierto en el que pueden concretarse —por lo que se refiere a la estructura territorial del Estado— proyectos políticos de signo diverso e, incluso, contradictorios.

Dentro de este marco cabe, ciertamente, un modelo de Estado que canalice adecuadamente los contenciosos de las nacionalidades históricas. Pero la Constitución, por sí misma, no es el fin de estos contenciosos. Puede serlo si el proyecto político resultante va en determinada dirección. Pero este resultado no es inevitable.

Por lo tanto, no puede realizarse una interpretación mecanicista o voluntarista. No es suficiente con que la Constitución permita una determinada «lectura». Es necesario, además, que las fuerzas políticas la asuman como proyecto político y la conviertan en una realidad política.

En segundo lugar, por la prioridad concedida a la finalización y generalización del proceso de transferencias en detrimento, tal vez, de otros objetivos. Un proceso tan complejo como la transformación de un Estado centralista en un Estado autonómico obliga a avanzar en diversas direcciones, pero este avan-

ce, por varias razones, difícilmente puede ser simultáneo y paralelo en todas ellas. Esto provoca desajustes y problemas. En el caso español se ha puesto la prioridad en la culminación y la generalización del proceso de transferencias. Mientras que en esta dirección se ha producido un avance significativo, en otros —como el de financiación, la relación entre instituciones o la transferencia real del poder político— el progreso ha sido muy limitado.

Si se trata de desajustes simplemente temporales, el problema no tiene mayor trascendencia. Pero su persistencia a lo largo del tiempo podría llegar a hacerse preocupante. En definitiva, un proceso como el de transformación del Estado hace difícil que todas las piezas avancen al mismo ritmo. Aunque tampoco pueden evolucionar a ritmos marcadamente diferentes, porque se corre el peligro de bloquear el conjunto del proceso.

En tercer lugar, por la característica fundamental del proceso de descentralización español, como un proceso de desagregación de la Administración central, hecho que provoca resistencias inerciales muy fuertes de esta Administración a ser transferida o a perder poder. La propia lógica de un proceso de reforma del Estado en el que se debe reequilibrar el peso de los diferentes niveles de Gobierno comporta dificultades objetivas y tensiones inevitables. Quizá, en esta cuestión, se produjo cierta subvaloración de las dificultades que iban a aparecer. No se tuvo bastante en cuenta que la estructura administrativa del Estado centralista heredado ofrecería unas inercias muy fuertes.

En este punto existe una confrontación de intereses real, objetiva, al margen de motivaciones emocionales e incluso ideológicas. Cuanto más poder y competencias tengan los Gobiernos autonómicos, menos tendrá el Gobierno central. Esta confrontación es decisiva, porque posiciona las fuerzas políticas en función de su situación en este conflicto. Un socialismo gobernante en el Gobierno central tenderá a ser centralista, como tendería a serlo un reformismo y, no hay ni que decirlo, como lo serían las fuerzas conservadoras.

Una derecha conservadora gobernante en el Gobierno autonómico tenderá a ser autonomista. Como lo serían las fuerzas de izquierda si gobernaran, presionadas unas y otras por su posición objetiva en un conflicto de intereses objetivos.

Así pues, la presencia del PSOE en el Gobierno central y el alejamiento del PSC del Gobierno autonómico —alejamiento no querido, por otra parte, desde 1981— han contribuido decisivamente a identificar el socialismo con actitudes centralistas y a mantener al PSC relativamente al margen de una dinámica de confrontaciones impuestas por la propia lógica de los hechos.

En cuarto lugar, por la desconfianza innata de un cierto discurso modernizador y de cierta visión tecnocrática del Estado ante cualquier forma de auténtica descentralización política. Este discurso ha tratado a veces, es cierto, de revestir un proyecto centralista con formulaciones federalistas. Pero sin dificultad podrían definirse como federalistas-centralistas, por contraposición al federalismo-abierto o auténtico que podría considerarse coherente con el espíritu del pacto constitucional. Porque en él predominan los elementos más negativos del federalismo (la uniformización de los territorios intermedios o las facultades de coordinación del Gobierno central) y no están presentes algunos de los elementos más positivos (como la presencia institucional de los Gobiernos intermedios en las instituciones del Estado o la soberanía sobre la Administración en el territorio).

Como suele ser habitual, el proyecto político federalista-centralista está pretendidamente legitimado por un discurso ideológico de signo renovador y modernizador, y cuenta con el soporte de un grupo social muy poderoso —que se ha convertido en un grupo clave— como es el de los altos funcionarios de formación tecnocrática y de los altos cargos políticos incorporados a la Administración del Estado. El discurso legitimador es un discurso de signo neocentralista de tipo jacobino, que conecta, ciertamente, con las tradiciones más renovadoras del pensamiento español, pero es también, indiscutiblemente, receloso de todo lo que significa pérdida de peso del Estado —entendido como Gobierno central— en beneficio de otros niveles de Administración pública. Tiende a identificar Administración central (y cuerpos de funcionarios de elite) con modernización y progreso, y Administración autonómica con caciquismo y retraso.

Probablemente, este proyecto político federalista-centralista ha ganado terreno en los planteamientos de las fuerzas políticas españolas, a consecuencia del 23-F. Estas fuerzas habían admitido, con diferentes grados de entusiasmo, un acuerdo constitucional que, implícitamente, trataba de poner fin a los problemas de articulación de Cataluña con el Estado español.

De la tradición y los planteamientos de las fuerzas de derechas (que habían protagonizado la transición política y, con la reforma política, una determinada vía de salida del franquismo) podía temerse una lectura centralista. Del pacto de unidad socialista en Cataluña y su tradición federalista podía esperarse, por el contrario, que el PSOE sería un aliado de primera fila en un proyecto auténticamente federalizante de reforma del Estado.

Ahora bien, el intento de golpe de Estado del 23-F provocó unas alteraciones muy significativas de estas actitudes. Cuan-

do se contemple con toda la perspectiva histórica necesaria, se comprobará posiblemente que, en realidad, el 23-F condujo a un replanteamiento del modelo de Estado por parte de las principales fuerzas políticas españolas (el Gobierno de centro-derecha —más que la UCD, ya prácticamente inexistente— y el PSOE), que se plasmó en una revisión limitativa de los contenidos autonómicos (acuerdos autonómicos, LOAPA, leyes posteriores). Se optó por hacer una lectura restrictiva de la Constitución, amparándose en su ambigüedad. Y en algunos casos (como en el de la LOAPA) incluso se superaron los límites de la ambigüedad, con planteamientos declarados posteriormente inconstitucionales. No debe sorprender, pues, que pueda haberse extendido la impresión de que desde entonces tanto los gobernantes de UCD como los del PSOE han venido desarrollando, en nombre del pragmatismo, una política cargada de recelos y cautelas respecto a las autonomías en general y de Cataluña en particular.

Estos cambios de planteamiento han obedecido a diferentes procesos. En la derecha, se han visto reforzados por la sustitución de UCD por AP, mucho menos abierta desde siempre a formulaciones autonomistas, como fuerza política mayoritaria. En la izquierda, hay serias razones para pensar que actualmente en las filas del pensamiento socialista en España —y en especial, en las formulaciones surgidas desde la Administración central del Estado— las tendencias más centralistas son poderosas y, probablemente, dominantes.

En quinto lugar, por la prioridad concedida a otros objetivos políticos, como el de la contención del gasto y del déficit público, y la dificultad de compatibilizar el proceso autonómico con este objetivo. La implantación de un nuevo nivel de Gobierno tiene, inevitablemente, efectos expansivos sobre el gasto público agregado. La aceptación de este hecho parece una condición necesaria para tratar de evitar que sus efectos se manifiesten descontroladamente. Lo que debe hacerse es programar y canalizar adecuadamente los incrementos globales de gasto público que tengan que producirse. O bien periodificarlos con el ritmo apropiado para compensarlos con la evolución del gasto público del Gobierno central, que normalmente debería tender a disminuir.

Lo que ocurre es que en España el proceso de transformación territorial de la estructura del Estado ha tenido lugar en un momento en el que también se producía un fuerte proceso de expansión del gasto público, tanto a consecuencia de la crisis económica —que ha originado requerimientos de gasto de diferente tipo— como del bajo nivel de prestación de muchos servicios públicos, que ha hecho inevitable que durante la tran-

sición democrática se expresaran con cierta fuerza por parte de la población demandas insatisfechas. Todo esto ha hecho que aparecieran diversos factores de presión a la alza sobre el gasto público, lo que ha acentuado las actitudes de cautela ante los eventuales incrementos que podría originar el proceso autonómico.

Esta cuestión suscita una reflexión final de orden político. En muchas ocasiones, la política autonómica aparece como una política subsidiaria, o subordinada a otras prioridades políticas: en algunos casos la lucha contra el terrorismo, en otros la política de contención del gasto, parecen explicar opciones diversas —y contradictorias— en materia de política autonómica. En todas ellas, la política autonómica aparece como una política simplemente instrumental, sometida a los intereses de otros objetivos políticos.

Ante este hecho, parece necesario definir una estrategia de política autonómica en función de los objetivos de esta política, no de objetivos espúreos, o irrelevantes para los problemas que se quieren solucionar. Esta estrategia puede formularse con el gradualismo que sea necesario, y con los ritmos precisos, teniendo en cuenta otras prioridades y el contexto político general en que se inscribe. Pero, en cualquier caso, es conveniente que sea una estrategia definida en función de los objetivos de política autonómica y no de otros objetivos, para evitar que los resultados que se obtienen sean unos resultados deformados o desfigurados.

Hacia la concreción de un modelo de Estado

En este contexto podría tal vez hablarse de concreción inadecuada del modelo de Estado constitucional. Esto no significa que su materialización haya conducido a una situación sin salida. En cambio, es cierto que la lectura de la Constitución, que haría posible canalizar el contencioso histórico con Cataluña, no es el que se corresponde con la realidad política actual. Tampoco puede afirmarse que la solución de este contencioso sea imposible, pero los márgenes de maniobra son cada vez más estrechos.

En cierta manera nos encontramos ante una encrucijada en la que el modelo de Estado resultante puede evolucionar hacia diferentes alternativas.

Una primera posibilidad —un primer escenario— es que se produzca una desvirtuación del espíritu constitucional (del pacto político que representó la Constitución) por la definitiva continuación renovada (o puesta al día) del modelo centralista, do-

blado en un discurso federalista-jacobino. Esta salida supone probablemente una revisión del espíritu constitucional, pero no de su letra. Tiene cabida en el marco constitucional y podría llevarse a cabo sin tener que modificar necesariamente la Constitución. Puede convertirse en una realidad por la vía de los hechos, o por la de la reforma constitucional que algunas veces parecen propugnar las fuerzas políticas de la derecha española, como Alianza Popular.

En la práctica, significa rebajar el papel de los Gobiernos autonómicos al de simples Gobiernos locales, con la excepción del País Vasco. Supone «localizar» el Estado de las autonomías, convirtiendo los Gobiernos regionales en un tipo adicional de Gobiernos locales. Se caracteriza, entre otros elementos, por el establecimiento de una relación predominante y directa del Gobierno central con todos los Gobiernos subcentrales, la limitación del contenido legislativo de la autonomía, la inexistencia de una auténtica autonomía financiera y la uniformización a la baja entre las diferentes comunidades autónomas.

Esta opción no solamente se corresponde con los intereses centralistas, sino también, probablemente, con las aspiraciones reales de autogobierno de algunas de las comunidades autónomas de régimen común y, en algunos casos, aparece reforzada por los planteamientos de los Gobiernos autonómicos que, lejos de desarrollar el papel que les correspondería, muestran una irrefrenable tentación de hacer el papel de «grandes ayuntamientos» y establecer relaciones competitivas con los Gobiernos locales de su territorio, especialmente en el tipo de actividad que les permite contentar «clientelas» electorales concretas.

Responde, pues, a una tendencia natural del estado de las cosas que el proceso desemboque hacia esta solución. Pero constituiría un error pensar que el contencioso histórico de Cataluña habría desaparecido. Es decir, suponer que al iniciarse la transición había dos colectividades con «hecho diferencial» (Cataluña y Euskadi) y ahora sólo queda una. Sería un grave error. El problema aparentemente resuelto aparecería soterrado bajo otras formas. La «localización» de las autonomías comporta, indudablemente, la radicalización de opciones nacionalistas bajo formas independentistas, en unos casos, y el descontento ciudadano y la decepción por la pobre realidad con que se concreta el Estado de las autonomías —sensación que puede venir agudizada por las deficiencias de gestión en los servicios transferidos—, en otros.

Son dos caras de la misma moneda. Cuanto más parezca imponerse esta primera opción de cariz neocentralista, más tenderán a radicalizarse las posturas de signo nacionalista de carácter independentista.

La segunda posibilidad —es decir, un segundo escenario hipotético— es la reforma de la Constitución, con la introducción de planteamientos más autonomistas. Se trataría de ir a una nueva redacción de algunos preceptos de la Constitución —por lo que se refiere al título VIII— que admitiera más claramente los planteamientos o las formulaciones políticas de los actuales partidos nacionalistas. Esta opción, con frecuencia expresada de manera amenazadora por los partidos nacionalistas conservadores de Cataluña, presenta algunas serias dudas sobre su viabilidad. La primera es que estas fuerzas políticas (al menos las hegemónicas de entre ellas) nunca han formulado abiertamente cuál es el tipo de articulación de Cataluña con España que se propone y, más generalmente, cuál es el modelo de Estado que admitiría la existencia de nacionalismos diferenciados.

La segunda, y tal vez más grave, es que ignora, al formularse, la realidad política española. Es decir, no tiene en cuenta la relación de fuerzas políticas que sería necesaria para impulsar una reforma constitucional en esa dirección. O, planteado *a sensu contrario,* que a corto plazo es difícilmente previsible que exista una relación de fuerzas más favorable que la que hizo posible el actual texto constitucional. Y que, por lo tanto, cualquier reivindicación o propuesta en este sentido no es más que apostar por planteamientos aventureros, de fuga hacia adelante, de los que sólo pueden surgir consecuencias políticas negativas y nuevas frustraciones. Una vez más se reproduce el patrón de comportamiento que consiste en ir a la batalla sabiendo que se perderá, con la única y exclusiva finalidad de reforzar el espacio electoral.

Es una opción que esconde la incapacidad política de moverse y negociar dentro del actual marco constitucional, el cual admite una lectura federalista «abierta» que permitiría canalizar adecuadamente el contencioso histórico de Cataluña con el Estado español y satisfacer las aspiraciones de autogobierno político del pueblo de Cataluña. Es un planteamiento que trata de ocultar las incapacidades políticas propias con reivindicaciones que suponen una fuga hacia adelante.

El tercer escenario hipotético consiste en la reafirmación del pacto constitucional. Esta opción supone la defensa de una lectura federalista «abierta», o federalista auténtica de la Constitución. Supone reconocer un grado significativo de autonomía política a las nacionalidades históricas, con los atributos indispensables que esto comporta: respeto por sus competencias legislativas, capacidad de organización de la Administración local, garantía de autonomía financiera, presencia en los órganos legislativos del Gobierno central. Esta alternativa puede permitir a las fuerzas políticas de izquierdas de Cataluña recuperar

la iniciativa política recomponiendo, a la altura de los tiempos, un pacto de desarrollo de la Constitución.

Realizada esta breve pincelada de los tres escenarios posibles, hay que admitir que en la situación actual tiende a imponerse una salida más bien del primer tipo. Es decir, tiende a «localizarse» el Estado de las autonomías. Pero ésta no es una tendencia lineal. Se trata de un proceso en el que los conflictos entre los proyectos confrontados aparecen de una forma natural. Es decir, los conflictos entre un planteamiento auténticamente federalista y un planteamiento desnaturalizado. En el fondo, probablemente porque ambos tienen su razón de ser. Cada uno de ellos da respuesta a problemas políticos diferentes. El proyecto federalizante a la voluntad de autonomía política de algunos territorios; muy concretamente, de las nacionalidades históricas. El proyecto federalista-centralista a la necesidad de descentralización administrativa de otros. Pero al tratar de dar una respuesta única —con la excepción del País Vasco— a una realidad diversa se ha tendido, probablemente, a que de entre las diferentes opciones se impusiera la que homogeneizaba el conjunto de territorios autonómicos a partir de las aspiraciones mínimas.

En estas circunstancias, sólo un compromiso explícito por esta opción auténticamente federalista, que comporte la afirmación de unos ciertos planteamientos propios, concretados y formulados, puede posibilitar a las fuerzas políticas de izquierdas de Cataluña recuperar la iniciativa y la credibilidad en el terreno de la reivindicación autonomista. Y permitirles huir de los peligros de una dinámica de dos proyectos de salida —el del centralismo y el del nacionalismo conservador— que se potencian mutuamente y ahogan la capacidad de respuesta de la izquierda. Cuanto más se afirme la opción centralista, más y más crecerán los planteamientos demagógicos del nacionalismo conservador y más terreno perderá la izquierda, en parte prisionera de sus indefiniciones.

La posibilidad constitucional de una propuesta federalista

La Constitución española consagra un sistema peculiar de organización territorial del Estado en el que se define un tipo de Gobierno de ámbito territorial intermedio (los Gobiernos autonómicos) con capacidad de autogobierno político. Se trata de una formación de características diferentes tanto de los Estados federales como de los unitarios, al establecerse —a diferencia de estos últimos— un nivel de Gobierno con potestades legislativas, como son las comunidades autónomas.

Ahora bien, aunque la Constitución española no consagre un sistema federal, algunos de los elementos propios de estos países —tal vez los más significativos— podrían inspirar un modelo surgido de ella.

En primer lugar, los Gobiernos autonómicos (o algunos de ellos) pueden tener amplias competencias legislativas, lo que constituye, probablemente, el exponente fundamental de la capacidad de autogobierno político. Es cierto que en los países federales, y bajo diferentes nombres (poderes residuales, cláusulas de supremacía, poderes implícitos), suele extenderse la competencia legislativa del Gobierno central. Pero también es cierto que esto trae aparejada —y podría aplicarse también al caso español— la presencia institucional de los Gobiernos autonómicos en las instituciones legislativas del nivel central.

En segundo lugar, los Gobiernos autonómicos (o algunos de ellos) pueden tener amplias competencias en materia de Administración local. Es decir, a ellos corresponde organizar la vida local en su territorio; y el desarrollo de la atribución de competencias y recursos a los Gobiernos locales. Este hecho va absolutamente ligado a la propia concepción del sistema político, que establece la línea divisoria entre Gobierno central y Gobiernos autonómicos.

En tercer lugar, los Gobiernos autonómicos pueden disfrutar de una verdadera autonomía financiera. Es decir, pueden disponer de una hacienda autónoma y suficiente. Esto exige atribuir a estos niveles de Gobierno unas fuentes autónomas de ingresos y garantizarles la libertad para distribuir sus recursos entre las diferentes finalidades posibles.

Naturalmente, los tres elementos señalados son tendencias básicas, apuntadas con carácter general, y que hemos querido resumir porque constituyen características fundamentales de los sistemas federales —seguramente, las más definitorias— perfectamente aplicables al sistema español.

Sin embargo es cierto, como se decía, que la Constitución española no establece exactamente un sistema federal. Y que desde la perspectiva del derecho político o constitucional, el sistema autonómico español está lejos de estos sistemas.

En el caso español, la soberanía originaria no reside en cada uno de los territorios sino en el conjunto del territorio español. Ahora bien, aceptada esta cuestión de soberanía, consustancial con el pacto político que es la Constitución, hay que encontrar la vía para que todas las condiciones del pacto —también las necesarias para solucionar el contencioso de Cataluña— sean respetadas. Y en este sentido hay que insistir en que la Constitución española establece un marco de juego abierto, en el que resultan perfectamente legítimos proyectos políti-

cos que traten de impulsar una interpretación en la línea que se ha señalado antes como característica de los países federales. Es decir, admite claramente la posibilidad de aprobar unos Estatutos de autonomía (naturalmente, con la intervención decisiva del Parlamento español, y en eso se diferencia de los sistemas federales) donde se recojan ampliamente las características propias de estos sistemas que se han considerado básicas.

Es cierto, pues, que el Estado de las autonomías aprobado por la Constitución no conduce, por sí mismo, a un proyecto (o una lectura) federalizante. Como es cierto que algunas de las características de los países federales (la cuestión de la soberanía) es irreconciliable con la Constitución. Pero también es cierto que defender un modelo de organización del Estado que contenga los elementos básicos de los países federales, es fundamentalmente, una opción política consecuente con la Constitución. Y depende de esta opción política el que se entre o no en una vía de solución en la articulación de Cataluña en el Estado español.

La insistencia en defender la opción federal no es fruto de un capricho. Fuera de los Estados federales, la existencia de modelos que reconozcan a Gobiernos de ámbito territorial intermedio constituye una excepción. Existen, eso es cierto, sistemas unitarios con una estructura más o menos compleja de Gobiernos locales, con un mayor o menor grado de centralismo, pero no Gobiernos territoriales (o regionales, o estatales), con auténtica capacidad de autogobierno político.

Así pues, la experiencia de lo que existe en otros lugares sólo ofrece dos posibles modelos a seguir: el de los países federales donde, a pesar de todos los casos particulares, existen Gobiernos de ámbito intermedio, con unas características y requisitos comunes en los diferentes países; o bien el de los países unitarios donde existe un gobierno central y un conjunto de gobiernos locales, con toda la complejidad y riqueza tipológica que se quiera, pero sin capacidad de autogobierno político.

Esta clasificación constituye, tal vez, una simplificación de la realidad, pero permite centrar políticamente cuáles son las grandes opciones hoy en España, en un momento capital en que la gran cuestión es, sin duda, si los Gobiernos autonómicos —o algunos de ellos— se inclinan hacia una forma de Gobierno subcentral de tipo estatal —característica de los países federales— o hacia una forma más de Gobiernos locales.

Una propuesta federalizante de la Constitución es, pues, factible. Y esta propuesta permitiría probablemente satisfacer las aspiraciones de autogobierno político del pueblo de Cataluña e iniciar una relación estable en el conjunto del Estado. Ésta es la apuesta que pueden hacer las fuerzas políticas de izquierdas de Cataluña.

Sin embargo, y dejando al margen la cuestión previa de la soberanía —que es un exponente importante del grado de autogobierno, pero no tiene por qué afectar el contenido material del modelo resultante—, hay que admitir que un proyecto federalizante tiene una dimensión uniformizadora que no encajaría con la realidad política española, caracterizada por el hecho evidente de que en las diferentes comunidades autónomas no hay un mismo grado de voluntad de autogobierno político; ni tampoco encajaría, probablemente, con las prescripciones constitucionales, cuando establecen claramente un doble ámbito competencial.

Hay, pues, que afrontar una situación que no aconseja la uniformización. El régimen autonómico de Cataluña —como el de otras comunidades autónomas que alcancen el máximo nivel de autogobierno— no puede ser el mismo que el de la mayoría de territorios autonómicos. En muchos de ellos probablemente un ambicioso proyecto de descentralización es, momentáneamente, suficiente. Los gobiernos autonómicos resultantes pueden tener muchos puntos de coincidencia con una forma de Gobierno local. En el caso de Cataluña —y probablemente, en algunos otros— eso no es así. Existe la necesidad de constituir un verdadero autogobierno político para el cual, a nuestro entender, solamente se puede recurrir al ejemplo de los países federales.

Desde este enfoque habría que buscar una conciliación de la doble vía constitucional. Al conflicto entre los proyectos de Estado.

A la cuestión de si debe irse hacia un proyecto «localizante» o hacia un proyecto federalizante, habría que responder, probablemente, que hay que ir hacia los dos, porque la realidad política española es diversa y no pueden darse soluciones iguales a problemas diferentes. Y, evidentemente, lo que no puede hacerse es reducir al común denominador de voluntad de autogobierno (necesariamente limitado) el grado de autonomía de todas las comunidades autónomas. Por lo tanto, probablemente resultaría aconsejable admitir en la realidad político-administrativa la existencia del doble régimen autonómico-competencial previsto en la Constitución, sin que eso signifique que las fronteras entre uno y otro tengan que ser inamovibles en el tiempo.

La conciliación entre el respeto a la diversidad de la realidad política española y el impulso de un proyecto federal podría conseguirse estableciendo el horizonte federal a partir del techo máximo previsto en la Constitución (de acuerdo con la doble cláusula residual del 149.3) para las comunidades autónomas que accedan a la autonomía por la vía del artículo 151.

Obviamente, el establecimiento de un horizonte común es satisfactorio desde un planteamiento federalista, aunque el punto de partida muestre resultados diversos, no coincidentes. Se trataría de establecer una estructura-objetivo abierta, con lugares vacíos, que deberían ir ocupándose a través de un proceso gradual de incorporación.

El hecho de que algunas comunidades autónomas tuvieran ahora un tratamiento diferente, con más competencias y una línea federalizante, mientras que otras estuvieran todavía en una etapa de supragobiernos locales, no debería ser considerado como un privilegio. No serían comunidades autónomas privilegiadas, sino precursoras; gracias a las cuales las otras podrían recorrer el mismo camino.

A partir de todo lo que se ha dicho sería conveniente hacer un esfuerzo de objetivación y avanzar en la formulación de los contenidos de lo que podría ser una propuesta federalizante, o federalista, del modelo del Estado, en sintonía con una lectura abierta de la Constitución. Con el espíritu de estimular el debate se pueden avanzar cuatro puntos mínimos de lo que podría ser una propuesta federalista del modelo de Estado constitucional.

Primero. Sería necesario establecer un *statu quo* competencial en materia legislativa entre Gobiernos autonómicos y Gobierno central. Esto supondría aceptar los márgenes obvios de autonomía que corresponden a los primeros. Pero, también, fórmulas de supremacía legislativa del Gobierno central, de acuerdo con pautas de comportamiento habituales.

Segundo. Deberían establecerse fórmulas de participación institucional de los Gobiernos autonómicos en las instancias legislativas del Gobierno central, con derecho a intervenir con carácter decisivo en las materias de incidencia territorial o de su competencia. Esta participación ha de ser exclusiva y no paritaria, y es la contrapartida indispensable de la supremacía legislativa del Gobierno central.

Tercero. Debería reconocerse la competencia exclusiva de los Gobiernos autonómicos sobre la Administración local en su territorio. Esta competencia debe suponer la facultad para regular los tipos de Gobiernos locales y también para decidir la distribución de competencias entre el nivel del gobierno intermedio y los gobiernos locales.

Cuarto. Se debería ir hacia el establecimiento de un modelo de hacienda autonómica que respete la autonomía financiera de los Gobiernos autonómicos. La autonomía financiera requiere la existencia de fuentes autónomas de ingresos y también la facultad de decidir libremente, sin afectaciones previas, el destino de los recursos disponibles.

Estos cuatro puntos constituyen un objetivo mínimo en la construcción de un modelo de Estado federalizante. Y su importancia reside en que hacen la función de piedra de toque, de indicativo de hacia dónde se inclina la construcción del Estado autonómico. La respuesta dada a cada una de estas cuestiones, que aparecen con mucha frecuencia en la realidad política —especialmente durante estos primeros años del desarrollo de la Constitución—, nos indica si la plasmación concreta del Estado de las autonomías tiende a la continuación del modelo de Estado centralista o hacia un modelo de Estado realmente autonómico.

La izquierda y la iniciativa de la cuestión autonómica en Cataluña

Se han querido exponer unos puntos concretos, porque es necesario objetivar la reivindicación. Concretarla y, a partir de ella, exigir el cumplimiento del pacto constitucional. Hay que formular las reivindicaciones en términos del pacto posible. Y para pactar hay que saber lo que se quiere y cuáles son los mínimos que se está dispuesto a aceptar.

Ahora bien, tan importante como formular los puntos mínimos exigibles, es convertirlos en un objetivo político. Y conseguir que este objetivo político sirva para fortalecer las propias posiciones y la credibilidad política de las fuerzas de izquierdas de Cataluña.

Por eso es tan importante el acuerdo sobre unos mínimos básicos. A partir de la iniciativa de la izquierda, hay que buscar el pacto de las fuerzas políticas catalanas sobre estos puntos. Hay que llegar a conseguir un pacto institucional catalanista, entre todas estas fuerzas. O un pacto autonómico de Cataluña necesario para poder llevar a término la negociación con el Gobierno central desde posiciones de mayor solidez.

Ante la permanente lamentación del nacionalismo conservador, la izquierda no puede ser prisionera de una contradicción fatal como es la de acabar adoptando actitudes meramente seguidistas o la de querer introducir elementos de reflexión y sentido común sin una postura política nítida, porque esta actitud acaba conduciendo objetivamente, por falta de iniciativas o al-

ternativas políticas, a la defensa implícita de las actuaciones del Gobierno central, en muchos casos en situaciones indefendibles.

La izquierda ha asumido un compromiso político con la sociedad catalana; ha contribuido indudablemente y sigue contribuyendo poderosamente a su vertebración y a su integración colectiva. Pero su proyecto político no será completo mientras no recupere la credibilidad y la iniciativa en la cuestión catalanista y exprese, con la claridad que convenga, los temores razonables sobre el hecho de que el Estado de las autonomías, tal como se está concretando, no resuelva el contencioso histórico de Cataluña con el Estado español.

En esta cuestión, el socialismo catalán se mueve entre dos límites fundamentales que son su fuerza, pero que podrían convertirse en su debilidad. En primer lugar, tiene que objetivar el pacto. Debe cifrarlo en objetivos concretos de carácter político. Debe huir de reivindicaciones genéricas y emocionales y comprometer a las fuerzas políticas de Cataluña en la lucha por unos objetivos precisos y mensurables. Debe propiciar la posibilidad de un *statu-quo* autonómico en Cataluña, sin el cual toda la escena política catalana aparece viciada. En segundo lugar, tiene que afirmar sus posiciones, y negociar y dialogar permanentemente, desde esta afirmación, con el Gobierno central. Y, si es necesario, con las otras fuerzas políticas españolas. Obviamente, el propio hecho de la negociación supone la existencia de un terreno de diálogo. Y, por lo tanto, de descrispación. Pero también de confrontación y de enfrentamiento de intereses. El socialismo, que mantiene relaciones de fuerte vinculación con partidos de ámbito español, puede sufrir especialmente esta situación. Pero también puede serle útil para objetivar las relaciones y la articulación con estos partidos.

Una propuesta federalista-abierta puede presentarse como el único proyecto político capaz de responder al espíritu del pacto constitucional, cuando éste aparecía como la superación de un contencioso histórico pendiente. Los socialistas catalanes pueden presentar un proyecto común de convivencia, superador de enfrentamientos históricos, auténticamente fiel al espíritu de la Constitución.

Este proyecto es un proyecto para España. Desde este punto de vista, sí puede afirmarse que desde Cataluña debemos tener una política para España, y que solamente ésta puede permitir la materialización de un proyecto español de convivencia, ya que el proyecto centralista no es un proyecto de convivencia sino de dominación y de exclusión. Un proyecto para España desde Cataluña. Un proyecto para Cataluña desde España, ya que se trata de dar satisfacción a las aspiraciones de autogo-

bierno del pueblo de Cataluña a partir de una nueva concepción del conjunto del Estado. Son dos caras de la misma moneda, que deberán resolverse simultáneamente para que se pueda resolver alguna de las dos.

Federalismo y Gobierno local

PASQUAL MARAGALL

En 1977, en un trabajo colectivo (*La Resposta: La Alternativa Socialista*) editado por el Partit dels Socialistes de Catalunya, publiqué un artículo sobre el papel que debería tener la escala local en un Estado democrático que apenas comenzaba a construirse. En aquel texto sostenía que el socialismo democrático tenía que luchar para desmontar un sector público centralizado, tecnocrático e irresponsable. Esto implicaba profundizar la democracia por la vía de la vitalización de las instituciones representativas en relación con las ejecutivas. En esta línea proponía la reestructuración y democratización de las instituciones ejecutivas y la reducción de las escalas de producción y control de las actuaciones públicas. Todos estos objetivos los resumía en la necesidad de un acercamiento de la Administración pública a los ciudadanos.

En el citado trabajo se hacía un análisis de la posible evolución del proceso de transformación del Estado. Se preveía la aparición de contradicciones entre la afirmación nacional de las nacionalidades secularmente oprimidas y la voluntad de autogobierno local. Al mismo tiempo que se reconocían estas contradicciones se definían dos posiciones claras: la primera, que en el nivel estatal no tiene sentido sacrificar la autonomía nacional a una política uniformista y centralizadora, y la segunda, que en el nivel autonómico no tiene sentido la existencia de ayuntamientos sin atribuciones ni recursos, que equivaldría a desgobierno total.

Con la perspectiva de los diez años transcurridos podemos decir que el análisis que hicimos en 1977 se ha revelado bastante acertado. Preveíamos una primera fase en la que la afirmación de las nacionalidades impondría un cierto grado de sacrificio a las comunidades locales. Pero decíamos también que, con el tiempo, los *consellers* de la Generalitat tendrían que acostumbrarse a tener menos poder sobre la vida local de pequeñas poblaciones, del que entonces tenían los ministros del Gobierno español.

En una síntesis de aquellas reflexiones y la situación actual podríamos decir que, una vez pasada la fase dedicada fundamentalmente a resolver los grandes problemas de Estado, es la hora de atacar los problemas más cotidianos. También hay que decir que se debe frenar el afán intervencionista de los nuevos Gobiernos autónomos, que tienden a reproducir las formas de actuación del viejo Estado centralista y que hay que seguir avanzando hacia el objetivo de acercar la Administración pública a los ciudadanos.

Desde este punto de vista me interesa enfocar mi contribución a la explicación de las posiciones del Partit dels Socialistes de Catalunya sobre el federalismo.

La Constitución de 1978 ofrece la oportunidad histórica de dar una salida satisfactoria a los viejos problemas de la articulación de Cataluña en el conjunto de España y de la vertebración del Estado. Sería imperdonable desaprovechar esta oportunidad. El Gobierno socialista tiene ahora la oportunidad de modificar algunas orientaciones porque hace poco más de un año que ha ganado las elecciones y dispone de tres más para demostrar que además de estar capacitado para resolver bien las grandes cuestiones, puede tirar adelante la solución de los problemas más concretos. El Estado y el Gobierno deben ser capaces de dar cuerda a los agentes locales —es decir, a los ayuntamientos—, que hasta ahora han permanecido en una posición un poco marginal, restableciendo un equilibrio que ha evolucionado —lógicamente, por otra parte— en favor del regateo entre el Estado y las administraciones autonómicas.

El protagonismo del poder local deberá pasar al primer plano de la vida política, así como otras cuestiones que pueden parecer, a primera vista, dejadas de lado por haber sido consideradas poco importantes y en relación con las cuales los ciudadanos pueden tener la sensación de que no existe una mejora.

La propuesta federalista hecha por el Partit dels Socialistes de Catalunya se presenta como una discusión importante y difícil. Debemos ser capaces de entender que hay tres poderes —central, autonómico y local— y que los tres tienen que funcionar coordinadamente. Soy totalmente partidario de que las competencias sean compartidas y veo el Estado federal como aquel en el que todos los poderes han de compartir unos objetivos comunes y ser capaces de poner en marcha mecanismos para conseguir un mismo objetivo: la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Una relectura de la Constitución en clave federalista debería tener presentes una serie de criterios y propósitos que he defendido en diferentes ocasiones.

En primer lugar, se debe tender a que las competencias del Estado y de las nacionalidades y regiones sean tasadas, con *numerus clausus,* y las locales, residuales, es decir, abiertas. Y debe tenderse a que el autogobierno, tanto autonómico como local, amplíe su alcance real y concreto.

En segundo lugar debemos reconocer que no hay casi ningún problema que pueda solucionarse únicamente desde un solo nivel de gobierno. La atribución de competencias que hacen la Constitución y las leyes básicas es solamente una convención simplificadora. La realidad es que no hay competencias exclusivas. Lo importante es identificar al responsable o responsables de cada proyecto, o de cada función dentro de cada sector competencial (planificación, inspección, gestión, financiación).

En tercer lugar se debe llegar a un reparto del gasto público entre los diferentes niveles de gobierno —central, autonómico y local— que nos acerque al que tienen los países federales a igualdad de magnitudes comparadas. Y se deben corresponsabilizar los tres niveles del coste fiscal del servicio público.

Por último, pero no menos importante, las autonomías deben poder participar en la formación de los grandes consensos del Estado federal, vía Senado o vía conferencias sectoriales.

Estos objetivos pueden perseguirse sin reforma constitucional, incluso sin legislación específica que los consagre. Sólo se trata de interpretar la ley en el sentido de situar cada centro de decisión en su escala de servicios adecuada.

Evidentemente, el hecho de asignar al Estado central —no federal— unas atribuciones tasadas, cerradas, exige, por muy pequeña que sea la lista de atribuciones, un consenso sobre la legitimidad de la existencia de España como unidad política aceptada por todos. Esto lo explica muy bien Jordi Solé Tura, cuando dice que esta cuestión ha sido planteada en un momento conveniente, porque ya ha llegado la hora de dejar de lado las discusiones metafísicas y comenzar a construir un modelo real de Estado, partiendo de la aceptación de la realidad. En todo caso, quiero subrayar que del propio consenso y de la propia atribución de competencias se deduce inmediatamente la necesidad de corresponsabilización —gobierno, autonomías y ayuntamientos— en un sistema general de Gobierno y muy especialmente en el subsistema fiscal.

Volviendo a la perspectiva inicial, no podemos dejar de constatar que la necesidad de reforzar a los Gobiernos locales se sigue mirando con cierta reticencia.

En un reciente informe de la OCDE sobre la contribución de los diferentes niveles de la Administración al desarrollo regional, acababa recomendando un nuevo reparto de funciones

entre los Gobiernos centrales y locales, reparto que posibilitaría movilizar mejor los recursos del desarrollo local con una mejor productividad de los fondos públicos, a pesar de que esto comporta riesgos. Riesgos que pesan especialmente sobre la limitación de la eficacia de las políticas macroeconómicas, regionales o internacionales de los Gobiernos centrales.

Este informe pone de manifiesto otro tipo de inquietud referida a los costes, ligados por una parte a la competencia creciente a la que se entregan regiones y ciudades, y por otra parte a los riesgos de error de administraciones y políticos electos con pocos instrumentos para hacer frente a sus crecientes responsabilidades.

Cabe advertir que los Gobiernos locales a que se refiere el mencionado texto de la OCDE, comprenden tanto los estrictamente locales como los regionales.

Por lo que se refiere a la relación que debería establecerse entre Barcelona y Cataluña —es decir, la relación entre la Administración local y la autonómica—, todo el mundo sabe que ha habido ocasiones, en los últimos tiempos, para reflexionar sobre este tema. La posibilidad de tener un marco constitucional federalista, por lo tanto más amplio del que tenemos ahora, hubiera minimizado muchos de los problemas que se han presentado entre la Administración de la Generalitat y la local, que han conducido, muchas veces, a enfrentamientos innecesarios y que tampoco han servido para dar soluciones rápidas a los problemas planteados.

Estoy convencido de que el marco federal puede ayudar a consolidar la dimensión estatal de las administraciones autonómicas y, por este camino, reducir la presión que han tendido a mantener sobre los Gobiernos locales como la vía más fácil para el crecimiento y la autofinanciación.

Pienso que es el momento para que el socialismo perciba la importancia que tienen las ciudades y el Gobierno local. Creo que el socialismo debe recuperar el municipalismo no solamente como una escuela de democracia —como se dice siempre—, o como escuela de política, sino también como doctrina política básica. La propuesta federalista hecha por el Partit dels Socialistes de Catalunya es una respuesta básicamente ideológica y a la vez una propuesta organizativa del Estado. En estos momentos sería, creo, más razonable, primar la segunda de las interpretaciones, ya que ésta es la propuesta más coherente y menos rupturista y, sobre todo, más viable en la situación actual del Estado de las autonomías.

El sentido de la propuesta de lectura federalizante de la actual Constitución permite aprovechar las herramientas propias del federalismo, entendido como técnica para la organización del

Estado. Pero no se puede olvidar que se trata de una utilización «técnica» favorecida por una ideología, que, como es el caso del federalismo, tiene en Cataluña un cierto grado de soporte histórico y un determinado nivel de mitificación.

La técnica federal permite perfectamente superar las diferencias entre el carácter, extensión, tradición histórica y potencia democrática de las unidades que se quieren federar. Un Estado federal como la República Federal de Alemania integra ciudades-Estado como Hamburgo y estados de nueva constitución, como Norte Renania-Westfalia y estados de gran peso histórico —hasta épocas muy recientes, por otra parte—, como Baviera. Incluso es posible introducir referencias a la diferente significación histórica de las unidades federales como lo demuestra el caso de Canadá, que otorga a Quebec el carácter de nación fundadora de la Confederación: de alguna manera la ambigüedad nación/nacionalidades/regiones de la Constitución española, vista diez años *ex-post,* no está tan lejos de estas particularidades.

Digámoslo bien claro: diez años después de la Constitución que creó el Estado de las autonomías, las autonomías pueden recrear el Estado sobre las bases federalistas que inspiraron aquel primer movimiento, si bien en aquel momento la cautela y el realismo añadieron unas dosis de ambigüedad que hoy son perfectamente prescindibles por vía interpretativa.

Es más. El paso del tiempo permite que esta relectura federalista de la Constitución, lejos de abrir de nuevo la caja de los truenos de las polémicas esencialistas —¿quiénes somos?, ¿qué somos?, ¿qué hubiéramos podido ser?, etc.—, se sitúe en el terreno mucho más humilde pero mucho más práctico de las cuestiones operativas: ¿quién hace qué?, ¿quién lo paga?, ¿quién lo inspecciona?

El ciudadano saldrá enormemente beneficiado.

El federalismo, una propuesta hacia el futuro [1]

RAIMON OBIOLS

El federalismo es el tema del momento. No es un tema que signifique ninguna novedad para nosotros, ni ninguna moda; forma parte de nuestra identidad. Sin embargo, en este momento se ha convertido en un gran tema de actualidad política de Cataluña y de España.

¿Por qué somos federalistas? ¿Por qué proponemos el federalismo? Básicamente lo hacemos por tres motivos. Primero, porque estamos cerrando una etapa de transformación de este Estado, del Estado español, y tenemos la responsabilidad de abrir nuevas perspectivas al proceso autonómico. Hemos vivido una década, los diez años comprendidos entre 1977 y 1987, que han visto transformar este Estado centralista y unitario en un Estado autonómico, en el que las diversas comunidades autónomas, las diversas nacionalidades y regiones, disponen de órganos y administraciones de autogobierno. Hay que hablar de qué evolución tendrá este Estado durante los próximos diez años. Y en este diálogo, que tiene que ser un diálogo en busca de consenso y de acuerdo, hacemos una propuesta, hacemos nuestra propuesta.

Creemos que la Constitución del 78 y los Estatutos de autonomía —en definitiva el nuevo marco creado del Estado de las autonomías— permiten una vía, que consideramos deseable, de evolución hacia un Estado con contenido federalista.

Es la vía que recomendamos, la vía que proponemos, por una razón de fondo: porque la Constitución del 78, el pacto constitucional y, en particular, el pacto del título VIII de la Constitución, alrededor del despliegue autonómico, tenía unos motores y unos elementos de preocupación que fueron los que obligaron e impulsaron a las fuerzas políticas constitucionales al acuerdo; era el impulso de las nacionalidades, de su pleito his-

1. Texto revisado de la intervención realizada en el Centre Cívic de l'Artesà de Gràcia, Barcelona, el 9 de setiembre de 1987.

tórico con el viejo Estado y de los problemas que generaba en aquellos momentos iniciales de la transición democrática, de su incorporación libre y pactada a un proyecto común.

Por eso nosotros recomendamos esta vía. Es una propuesta de contenidos, no de reforma de una Constitución y de unos Estatutos que consideramos satisfactorios y que han de realizar su despliegue y su camino. En la encrucijada de esta década que acaba, ante el horizonte de los próximos diez años, no debe enfocarse el futuro por el camino de la pausa, o de una reconducción neocentralista, sino por el camino de los nuevos acuerdos, de nuevos consensos, para avanzar en una línea de federalización de los contenidos de la Constitución y de las estructuras del Estado.

Naturalmente, existen las resistencias a avanzar en esta línea. Nadie puede sorprenderse de este hecho, porque de lo que se trata, en definitiva, es de transformar las estructuras fuertemente implantadas de un Estado centralista, de doblegar los intereses de cuerpos de funcionarios con un poder —y a veces una preparación— innegable, de modificar concepciones muy arraigadas en algunos sectores de la izquierda que asocian —a veces inconscientemente— centralismo con renovación, modernización y progreso. El socialismo catalán y la izquierda catalana en general han defendido siempre el federalismo. Pero también es cierto que en el conjunto del socialismo español, junto con esta alma federalista, hay una alma centralista, fuertemente influida por el moralismo estatalista y jacobino que tanto ha impregnado la cultura de la izquierda francesa.

Estos factores pueden presionar para que la próxima etapa del proceso sea una etapa de pausa, de moderación. En el fondo, de pervivencia renovada del Estado centralista. Pero es una opción sin futuro, que no se impondrá porque sus consecuencias serían muy negativas. En realidad, significaría el fracaso de la vía constitucional. Su desnaturalización. Y, por otra parte, desde la perspectiva de la izquierda, significaría dejar la iniciativa de la política autonómica en manos de opciones de derechas, dispersas pero regionalmente bien implantadas.

Por eso es necesario dar un paso adelante desde las filas del socialismo. Un paso adelante perfectamente calculado y sopesado. Pero, en suma, un paso adelante que indique que la dirección del camino que se ha elegido es la dirección correcta. La dirección de la profundización del autogobierno de las comunidades autónomas en la perspectiva de la confianza, y no del temor, en el desarrollo de las potencialidades que ofrece la Constitución.

Segundo motivo, porque creemos y pensamos que la experiencia de lo que está sucediendo en nuestro país, en todos los

países de Europa y más allá, es una experiencia de crisis de la forma de Estado tradicional. El Estado ve debilitada su función de instrumento de cohesión ante problemas que le sobrepasan por arriba, y que le sobrepasan por abajo, y este hecho plantea también la actualidad y la conveniencia de un enfoque federalista del Estado.

El Estado puede gobernar la economía con unos márgenes de libertad cada vez más reducidos en un marco, como en el que se encuentra, de economía global, de internacionalización, de proteccionismos apenas ocultos, de grandes poderes financieros internacionales que pueden generar —y, en realidad, generan— lógicas frente a las cuales cada Estado, por sí solo, tiene pocas armas para hacerles frente. En Europa esto significa para el Estado (para el Estado español, para otros Estados europeos) un claro desafío: el desafío de construir un espacio político, económico, social, que reúna la fuerza de todos los Estados europeos, que genere una economía lo más fuerte posible a escala europea —puede ser muy fuerte, puesto que Europa, con 350 millones de habitantes, es el mercado más numeroso en estos momentos— y que, por lo tanto, evite el riesgo hoy latente, los problemas hoy presentes, de la impotencia de los Estados europeos aislados para hacer frente a una lógica económica, tecnológica, informativa que los sobrepasa y que genera centros de poder en las grandes potencias, que provoca una situación de descompensación y de riesgo de declive de Europa.

La actual forma de Estado también pierde funcionalidad y su revisión exige potenciarlo hacia abajo. Estamos viviendo en una etapa de ritmos de crecimiento lentos (después hablaré del ritmo de crecimiento de la economía española en este momento, que no es tan lento como eso), de crecimiento de los Estados y de aumento casi imparable del sector público (en una nación como Estados Unidos, donde, desde el año 1980, se está haciendo el discurso reaganista neoliberal de reducción del Estado, el sector público está creciendo), de crecimiento también de las demandas sociales, a causa de la crisis económica y de sus consecuencias sociales, como el crecimiento del paro estructural, masivo, de larga duración. El incremento de demandas sobre el Estado requiere nuevas respuestas por parte de éste y, sobre todo, una respuesta fundamental: la optimización, la maximización de los recursos y de las posibilidades, lo que exige obtener la mejor relación coste-beneficio en su utilización en el sector público y, en particular, en los aspectos de prestación social del sector público: educación, sanidad, vivienda y un largo etcétera.

No hay nadie que pueda discutir, en estos momentos, la verdad incontrovertible de que la mejor relación coste-beneficio se

da en los niveles de la Administración próxima a los ciudadanos, y en particular en la Administración municipal.

También aquí, en esta segunda área de problemas, el enfoque federalista nos parece el enfoque más aceptable. Y que no nos venga nadie en nombre del Estado y a decir que nosotros, cuando preconizamos una línea federalista, vamos contra el Estado, porque no es verdad. Brandt lo dijo en su discurso de despedida como presidente del SPD: «Solamente los ricos pueden permitirse el lujo de hablar de Estados débiles.» Los pobres, no; los trabajadores, no; los parados, no; la juventud, no; las mujeres, no. Todos estos sectores necesitan un Estado que sea fuerte para que opere políticas redistributivas a su servicio. Y cuando nosotros hablamos de federalización del Estado, de federalización del Estado del bienestar, lo hacemos porque sabemos que un Estado con menos peso burocrático, un Estado más descentralizado con un Gobierno central que tenga menos obligaciones directas en la prestación de servicios, un Estado que permita la existencia de niveles subcentrales de sector público potentes, con financiación fuerte y con capacidad de incidencia real y profunda, es un Estado con más capacidad, más fuerza y más autoridad para tirar adelante los retos que tienen planteados este Estado y la sociedad: el reto de la unidad europea y el reto de la resolución de los problemas históricos de convivencia y solidaridad entre los pueblos de España y la adaptación de las formas, de los métodos y de las estructuras de este Estado a los nuevos retos que hoy plantea la mutación económica, tecnológica y social del Estado del bienestar.

Siempre he desconfiado de personas que dicen que «tienen el Estado en la cabeza». Creo que lo dijo, o se lo hicieron decir, o se lo dijeron, al señor Fraga. El Estado no es un puro espíritu hegeliano, no es una quintaesencia. El Estado es una realidad humana y, por lo tanto, es también un conjunto de grupos sociales, está formado por personas que tienen sus visiones privadas sobre los problemas del Estado, como los tenemos también el resto de los ciudadanos y, con mucha frecuencia, detrás de este discurso en defensa del Estado hay tendencias subrepticias a su privatización, que nosotros debemos combatir en una línea de mejora y, por lo tanto, de fortalecimiento y agilización del Estado.

Es bien sabido que existe una ofensiva neoconservadora, neoliberal, que habla de más mercado y menos Estado. Una ofensiva neoconservadora —que ciertamente se expresa con fuerza cada vez menor, pero que durante la última década se ha expresado con intensidad— que está diciendo en Estados Unidos y en toda Europa que la solución de los problemas del Es-

tado, la resolución de los problemas de su hipertrofia y de sus estructuras, del exceso de demandas sobre el Estado y de la inadecuación de las respuestas efectivas del Estado frente a estas demandas crecientes, tiene una solución: es la solución de la privatización y de dejar más libres las fuerzas económicas y del mercado. La solución es la privatización de la enseñanza, de la sanidad, de los servicios sociales... Transferir los servicios públicos que recibe la sociedad al área del mercado. Esta ofensiva privatizadora —de palabra— ha ido muy lejos, con aspectos particularmente inquietantes. Ya no es la privatización de la sanidad o de la enseñanza; es la privatización de todos los aspectos de la vida social. Es la introducción de los criterios de mercado en el ámbito de la política, la comercialización de la política, la conversión de los líderes políticos y de las ideas de los líderes políticos en productos dentro de un mercado. Es la comercialización de la vida.

Este verano hemos leído en la prensa que la oficina federal de patentes de Estados Unidos había aprobado una normativa para patentar, es decir, privatizar, nuevas especies animales y vegetales obtenidas por mutación genética, por ingeniería genética; con una cláusula que es muy de agradecer y que dice que cuando se produzcan cambios genéticos en el hombre, la patente será considerada anticonstitucional.

Al lado de esta ofensiva privatizadora existe también otro riesgo de privatización del Estado, que es la privatización del Estado por parte de grupos del propio Estado, a través de la opacidad —de la no claridad democrática— de las decisiones. También en este terreno la orientación federalista es una buena defensa democrática del propio Estado.

Y finalmente, y en tercer lugar, nos llamamos federalistas también porque estamos convencidos de que un partido como el Partido Socialista, aquí y en España —y en general en toda Europa—, que un movimiento como el movimiento obrero, que la realidad creciente de nuevos movimientos sociales, es decir, que el conjunto de la izquierda, en el siglo XX, sólo podrá ser federalista.

Durante el siglo XX han convivido dos almas en la izquierda: el alma jacobina y el alma federalista. Una se ha agotado. El jacobinismo, como alma del movimiento obrero, de la izquierda, del socialismo, se ha agotado. Observen lo que está ocurriendo en estos momentos con todos los partidos comunistas de Europa. Solamente con fórmulas federalistas, de apertura, con fórmulas que permitan niveles de conciencia, de militancia, de afiliación diversificados, que permitan el crecimiento sobre la base del respeto a la diferencia, que permitan la unidad sobre la base del acuerdo entre diversos agentes, podrá

mantener la izquierda, en los retos del presente y del futuro, una capacidad expansiva.

Las manifestaciones de una concepción excesivamente centralista del partido han mostrado consecuencias especialmente negativas. Debemos repensar el partido. Su organización. Su relación con la sociedad. Su relación con las instituciones y las instancias de Gobierno. Hay que evitar que el partido se encierre en sí mismo y hay que evitar que funcione únicamente como herramienta electoral, los dos riesgos más serios con los que nos enfrentamos. Estamos, también en este terreno, en un proceso de adaptación que debe basarse, indiscutiblemente, en extender las formas de debate y participación más diversas para facilitar la ósmosis entre el partido y la sociedad. Sin esta interpenetración profunda, la capacidad del partido para aportar nuevas ideas que sirvan para guiar la acción gubernamental queda enormemente limitada, y el papel del partido se hace inevitablemente pasivo e instrumental.

Pero ya se ha acabado la época de los partidos ultracentralizados, dirigidos por un grupo muy reducido de personas, omniscentes, que saben de todo, que lo deciden todo. Ha acabado la época del partido con organizaciones colaterales subordinadas. Estamos en la época de la diversidad. Estamos en la época de la mayoría de edad de la izquierda, en la que la izquierda ha dejado de creer en los Reyes Magos. Ha dejado de creer en mitos, ha dejado de practicar la política de fidelidades pasivas y acríticas frente a los líderes.

Los líderes son necesarios. Deben ser respetados. Pero no deciden en función de una área, no deciden, no pueden decidir en función de un colectivo de ciudadanos o ciudadanas que tienen, por supuesto, individualmente su mayoría de edad, que colectivamente han aprendido muchas cosas de las trágicas lecciones del siglo XX.

Esencialmente por estos tres motivos, somos federalistas. Y éste es nuestro mensaje, hoy y aquí, en relación con este tema. Éste es el mensaje que dirigimos a la sociedad catalana. Y ésta es la reflexión que aportaremos al debate que el socialismo, en su conjunto, debe realizar alrededor de este tema.

Los retos de la nueva etapa del socialismo en España

En este debate estaremos presentes, por supuesto, los socialistas catalanes para hacer oír nuestra voz sobre la cuestión del modelo de Estado. Pero los problemas presentes se extienden también en otros campos.

Iremos a hablar de eso, pero no únicamente de eso. Iremos

a hablar normalmente, democráticamente, claramente, de los problemas que tenemos sobre la mesa. Uno de ellos es éste, en una perspectiva a medio plazo; otros son la valoración de la experiencia (que empieza a tener ya unos cuantos años) de Gobierno socialista en España. Tenemos que hablar de esto, con sus claroscuros, con sus realizaciones, también con sus límites y sus contradicciones. Y respecto a esta cuestión no quisiera adelantar posiciones personales, pero sí hacer un esfuerzo para deciros claramente cuáles creo que son las áreas de la discusión necesaria.

Este Gobierno —que un consenso reformador de diez millones de ciudadanos y ciudadanas eligió por primera vez en octubre de 1982— tenía frente a sí, entre otros, básicamente tres objetivos prioritarios: el objetivo del ajuste de la economía, que se encontraba en una situación desastrosa, y de la reactivación, condición necesaria para reducir significativamente la desocupación; el objetivo de la redistribución de rentas y de los poderes dentro de la sociedad; el objetivo —ineluctable— de ganar cuanto más tiempo mejor, de recuperar cuanto más terreno perdido mejor en relación a las descompensaciones y la distancia enorme que separaba las estructuras asistenciales del Estado español en relación a las estructuras asistenciales y sociales de los otros Estados democráticos de Europa.

Durante la época de oro del Estado del bienestar, en la posguerra siguiente a la segunda guerra mundial, cuando empezó lo que en Gran Bretaña constituyó la gran salida brillante del Estado del bienestar, de Bevan y de los laboristas ingleses, cuando se desarrollaron experiencias similares en muchos otros países europeos, en España estábamos en el franquismo. En España no ha habido la oportunidad histórica de aprovechar aquella ocasión en la que las grandes masas políticas y sindicales apretaron a fondo, a la salida de la guerra y de la victoria contra el nazifascismo, para conseguir unas estructuras de redistribución, que han sido llamadas globalmente con el término del Estado del bienestar. Era necesario, y lo sigue siendo, que este Gobierno avance para recuperar este terreno históricamente perdido.

Y bajo los parámetros del éxito conseguido en estos tres objetivos (ajuste económico y reactivación, redistribución y avance en las estructuras de un Estado social, de este Estado social de derecho que prescribe la Constitución) es necesario hacer, serenamente, con claridad, el balance general de una gestión del Gobierno socialista.

Personalmente, ya tengo hecho este balance; supongo que muchos compañeros socialistas también. Por lo que se refiere al primer tema, los resultados son muy positivos. De una infla-

ción del 14 por ciento hemos bajado a una inflación del 5 por ciento. Los problemas del endeudamiento, del déficit exterior, se han abordado de una manera eficiente. Los expertos del Fondo Monetario Internacional hablan hoy oficiosamente de un crecimiento para el año 86 del 4,2 por ciento del producto interior bruto. Estamos haciendo un crecimiento a la japonesa. Son unos resultados difícilmente mejorables.

El precio que se ha pagado por estos resultados ha sido un proceso de redistribución de rentas que ha ido en una línea perjudicial para las rentas de los trabajadores. Y eso hay que decirlo. Es evidente que un Gobierno conservador hubiera tenido unas connotaciones mucho más negativas, porque no hubiera obtenido los buenos resultados de la gestión económica que se han obtenido y porque una derecha en crisis orgánica y sin capacidad de maniobra probablemente hubiera incrementado hasta el límite este proceso de redistribución regresiva de las rentas. Esto es evidente. Y en cambio, este Gobierno socialista ha limitado al máximo el proceso. Pero también es cierto que este proceso se ha dado. Porque este ajuste económico, esta reactivación, se ha producido básicamente como consecuencia de la búsqueda de un objetivo: la recuperación de excedentes empresariales como resultado de un elemento de política contractual o social, que ha sido la limitación salarial, y como resultado también de unos procesos de reajuste para alcanzar mejores niveles de competitividad y productividad que, en parte, han comportado la existencia de unos niveles elevados de paro. Es un tema que hay que analizar. Y ante el horizonte de una situación económica que se reactiva, mucho mejor que la de 1982, es un tema a enfocar.

Y el tercer tema es el tema del desarrollo del Estado del bienestar. También hay que valorarlo exactamente. No con palabras, no con ideologías. Con hechos.

¿Qué ha ocurrido aquí? Hay elementos positivos. En 1982 se pagaba, por subsidios de paro, 400 millones de pesetas en este país. En 1986 esta cifra se ha multiplicado por dos. Se pagan 800 millones de pesetas por subsidios de paro. Es un gran esfuerzo. En estos cuatro años se han creado un millón de nuevas plazas escolares. Es un gran esfuerzo. En estos cuatro años se ha ampliado la cobertura de la Seguridad Social, que cubre hoy aproximadamente el 96 por ciento de la población. Es un gran esfuerzo. Pero en un panorama de viejas y nuevas pobrezas, en un panorama en el que el fenómeno masivo, estructural, de larga duración, trágico, del paro se produce con la intensidad con la que se produce en este país, no podemos sentirnos satisfechos diciendo «Somos el país que crece más de todos los países de la OCDE», porque después tenemos que aña-

dir también «Somos el país que tiene la tasa de desempleo más elevada de la OCDE». Somos el país que tiene uno de los niveles de cobertura de servicios sociales más bajos de la OCDE. Somos uno de los países que tiene un Estado asistencial, un Estado del bienestar, más pobre de toda la OCDE.

Y ajustar estos tres objetivos (objetivo del crecimiento económico, objetivo de redistribución de rentas, objetivo de expansión del Estado del bienestar) es la gran cuestión táctica del socialismo en este momento. El que discutimos y que, a veces, nos divide. El que motiva la discusión, por ejemplo, entre un ministro de Hacienda y un secretario de una central sindical socialista.

Hay que avanzar, no es una ironía, en el ajuste fino de estos tres parámetros para encontrar la línea de optimización del resultado global, para conseguir un balance que sea finalmente un balance positivo.

Y aquí, de nuevo, y permitidme que entronque con la primera parte de esta intervención, una concepción federalista se encuentra en el centro de nuestro pensamiento y de nuestras propuestas. Una concepción federalista porque, hoy, sólo una acción coordinada de los países europeos puede permitir adoptar políticas económicas (fiscales y monetarias) responsablemente expansivas, sin las cuales la política contra el desempleo se muestra relativamente ineficaz. Y también porque las limitaciones de una concepción tal vez excesivamente estatalista del Estado del bienestar ha mostrado grandes limitaciones en la prestación de servicios públicos, tanto en el terreno de la eficacia como de la redistribución de la renta. Y, por lo tanto, es necesario tender a formas más descentralizadas que potencien, sobre todo, la acción de los Gobiernos subcentrales complementada, en algún sentido, con una acción comunitaria de tipo asociativo.

Éste será uno de los grandes temas de debate de los próximos tiempos en el espacio socialista. La adecuación del socialismo a los nuevos desafíos de una sociedad en mutación, impetuosa, en la que se producen grandes cambios. Hay gente que querrá contemplar este debate como un estallido, como un choque de fuegos de artificio. No lo será. Será un debate de gente que sabe lo que se hace, que dice lo que piensa y que decide democráticamente sobre las cuestiones que están sobre la mesa y que tienen que ser planteadas.

Hay gente que no comprende esta manera de hacer política. Es la nuestra. Es la política que nos da fuerza y casi diría que nos rejuvenece.

Recuerdo, hace ya algunos años, cuando con el compañero Ernest Lluch visitamos al líder del ala izquierda del Partido

Socialista Italiano, Riccardo Lombardi. Había luchado contra los «escuadristas» fascistas de los años 20 por las calles de Milán. Apaleado, encarcelado, enfermo en el umbral de la muerte. A los ochenta años nos recibió en el aula de una de las universidades de Milán, sin un pulmón (porque solamente le quedaba uno), fumando un inmenso «toscano» a las once de la mañana. Entre otras muchas cosas interesantes, nos dijo: «La política rejuvenece.» Y es cierto. Rejuveneció a Lombardi, y también a este personaje fastuoso, que podemos saborear todavía, que es Sandro Pertini. Esta política, que es la política socialista, rejuvenece. La otra, no. Cuando veáis políticos con cara de pocos amigos, amargados, fastidiados..., es que hacen otra clase de política. Y esta política sí que hace envejecer muy rápidamente.

De cara a la próxima época, deseo que continuemos practicando esta política. Con errores, probablemente; con aciertos, también. Pero sobre todo con la confianza de que vamos trabajando, de que vamos construyendo, de que vamos construyendo futuro.

Hemos aprendido que el futuro no se hace solo. Hemos aprendido que no hay leyes de la historia que marquen ineluctablemente el futuro. Hemos aprendido que si miramos hacia atrás vemos una única línea que es la línea del pasado, pero que si miramos hacia adelante, hay muchas líneas de futuro. No hay un futuro: hay muchos futuros posibles. Depende de lo que hagan los hombres construyendo ese futuro. Depende de cómo sea decidido ese futuro en la sociedad humana. El futuro no es fatal: la única fatalidad sería la aceptación resignada de un futuro creado por inercias, creado por poderes que no podemos controlar.

Para vencer la fatalidad de un futuro que nos hagan los demás, que nos hagan unos pocos desde posiciones de enorme poder, solamente hay una respuesta, no hay otra: hacer política. Y hacer política en el partido, en el sindicato, en las asociaciones, en la cultura, en los medios de información, en la sociedad. Hacer política en el sentido más amplio y más noble del término.

Si eso es lo que hacemos: el futuro que haremos será el futuro que nosotros, democráticamente, decidamos. Pero si no lo hacemos, si caemos en actitudes de pasividad y resignación ante la adversidad, o en privatismos más o menos desesperados, si caemos en actitudes de decir «no se puede hacer nada», entonces no podremos quejarnos de que el futuro que se vaya haciendo sea un futuro que hagan los demás y que se haga contra nosotros.

Índice onomástico

Aja, Eliseo: 137, 140, 141-165.
Alberti, Enoc: 137, 140, 141.
Albertí, Santiago: 27.
Alfonso XII: 14.
Alfonso XIII: 15.
Almirall, Valentí: 11, 13, 14, 15, 18, 27, 36, 86, 87.
Alomar, Gabriel: 7, 75, 89.
Amadeo de Saboya: 11, 14.
Arbós, Xavier: 93-103.
Arias Salgado, Rafael: 95.
Armengou, Josep: 113.
Armet, Lluís: VII-XI.
Arquer, Jordi: 91.
Aulèstia i Pijoan, Antoni: 87.
Azaña, Manuel: 65, 66.
Azorín, José Martínez Ruiz, *llamado*: 67.

Baras, Montserrat: 28.
Barbero, Abilio: 60.
Bauer, Otto: 52, 53.
Beltrán i Soler, Tomàs: 85.
Berceo, Gonzalo de: 71.
Besteiro, Julián: 63, 66.
Bevan, Aneurin: 197.
Bladé i Desumvila, Artur: 28.
Bodin, Jean: 35.
Bofill i Mates, Jaume: 7.
Bosch i Gimpera, Pere: 55, 58, 73, 75, 76.
Brandt, Willy: 194.
Briand, Aristide: 37.
Brossa, Jaume: 87.
«Burgos, Javier de» (colectivo): 123, 128, 136, 140.

Cambó, Francesc: 15, 40, 82.
Campalans, Rafael: 5, 7, 75, 90.
Canivell i Masbernat, Eudald: 87.
Capmany de Montpalau i Suris, Antoni de: 84.
Cardó, Carles: 113.
Caresmar, Jaume: 84.
Carner Romeu, Jaume: 7, 89.
Caro Baroja, Julio: 55.
Carrasco i Formiguera, Manuel: 21.
Carretero Jiménez, Anselmo: 51-73, 76, 101.
Carrillo, Santiago: 94.
Casas i Carbó, Joaquim: 87.
Castelar, Emilio: 11.
Castells, Antoni: 167-183.
Castro, Américo: 107.
Clavero Arévalo, Manuel: 94.
Colmeiro, Manuel: 61.
Colomer, Josep Maria: 99, 113.
Colomines, Joan R.: 117.
Colldeforns, Montserrat: 97.
Comorera, Joan: 91.
Companys, Lluís: 75.
Coromines, Pere: 87, 89.
Cortiella, Felip: 87.
Cucurull, Fèlix: 27.
Culla i Clarà, Joan B.: 27.
Cullell, Josep Maria: 117.

Domènech i Muntaner, Lluís: 87.
Domingo, Marcelino: 75.
Duran i Bas, Manuel: 87.
Duran i Ventosa, Lluís: 2.

Fabra, Pompeu: 87.
Farners, Sebastià: 87.
Fernando II de Cataluña-Aragón: 57.
Fernando VII: 85.
Ferrer (carlista): 85.
Figueras i de Moragas, Estanislau: 12.
Flórez Estrada, Álvaro: 62-63.
Foix, Pere: 91.
Font i Llovet, Tomàs: 140, 141.
Font i Sagué, Norbert: 87.
Fraga Iribarne, Manuel: 94, 194.

Galí, Raimon: 113.
García de Enterría, Eduardo: 143.
Garrigues Walker, Antonio: 118.
Gaudí, Antoni: 87.
Giner de los Ríos, Hermenegildo: 31, 32.
Gómez Llorente, Luis: 65.
González Casanova, Josep Antoni: 9-25, 27, 111, 115, 117.
González Márquez, Felipe: 68, 69.
Guimerà, Àngel: 87.
Gutiérrez Mellado, Manuel: 94.

Hennesy, C. A. M.: 27.
Hernández, Francesc: 99.
Hitler, Adolf: 91.

Iglesias, Emiliano: 32.
Iglesias, Pablo: 63, 65.
Isabel I de Castilla: 57.
Isabel II: 85.

Juan Carlos: 79.
Jutglar i Bernaus, Antoni: 28.

Lefèbvre, Henri: 51.
Lenin, Vladimire Ilich Uliánov, *llamado*: 82, 83 91.
Lerroux, Alejandro: 19, 31, 32, 89.
Lombardi, Ricardo: 200.
Lorés, Jaume: 105-110, 113.

Lluch, Ernest: 199.
Llunas i Pujals, Josep: 87.

Macià, Francesc: 12, 21.
Machado, Antonio: 66.
Madariaga, Salvador de: 58, 107.
Mañé i Flaquer, Joan: 15, 87.
Maragall, Joan: 62, 75, 77, 78, 79, 80.
Maragall i Mira, Pasqual: 185-189.
Maragall i Noble, Jordi: 75-80.
Marcet, Joan: 111-119.
Marías, Julián: 94.
Martí i Julià, Domènec: 90.
Martín Toval, Eduardo: 24.
Martínez Campos, Arsenio: 14.
Massó i Torrents, Jaume: 87.
Maura Montaner, Antonio: 16.
Maurín, Joaquín: 81, 91.
Meabe, Tomás: 63.
Menéndez Pidal, Ramón: 107.
Mercadé, Francesc: 99.
Millán de la Cogolla, san: 71.
Mira Casterà, Joan Frances: 99.
Molas, Isidre: 1-8, 28, 29, 111.
Moral Sandoval, Enrique: 63, 65.
Mussolini, Benito: 91.

Nin, Andreu: 90.
Ninyoles Monllor, Rafael-Lluís: 99.

Obiols, Raimon (Josep M.): 97, 191-200.
Oller, Narcís: 87.
Ortega y Gasset, José: 47, 53, 55, 65, 67, 77, 78, 107.
Ovejero, Andrés: 66.

Pabón, Jesús: 82.
Peces Barba, Gregorio: 24, 94.
Péguy, Charles: 113.
Pelayo, rey: 55.
Permanyer, Joan Josep: 87.
Pertini, Sandro: 200.
Perulles, J. Manuel: 140, 141.
Pi i Arsuaga, Francesc: 28, 61.
Pi i Margall, Francesc: 10, 11, 12, 13, 18, 21, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 44, 61.
Pitarra, Frederic Soler i Hubert, *llamado* Serafí: 84.
Prat de la Riba, Enric: 15, 21.
Prats i Catalá, Joan: 43-50.
Prieto, Indalecio: 63.
Prim i Prats, Joan: 4, 11.
Primo de Rivera y Orbaneja, Miguel: 14, 15, 32.
Proudhon, Pierre-Joseph: 61.
Puig i Cadafalch, Josep: 87.
Pujol i Soley, Jordi: 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 129.

Recalde, José Ramón: 99.
Recasens i Mercadé, Eduard: 90.
Redondo, Onésimo: 66.
Renan, Ernest: 53.
Ríos, Fernando de los: 63, 75.
Robreño, Josep: 84.
Roca i Farreras, Josep Narcís: 87.
Roca i Junyent, Miquel: 24, 118, 132.
Rovira i Virgili, Antoni: 27-41, 81, 89.
Rusiñol, Santiago: 87.

Sagasta, Práxedes Mateo: 11.
Saint-Exupéry, Antoine de: 113.

Salmerón, Nicolás: 32.
Sallés Bonastre, Anna: 30.
Sánchez Albornoz, Claudio: 65, 107.
Sellarès, Miquel: 117.
Sempere i Miquel, S.: 87.
Serra i Moret, Manuel: 47, 75, 90.
Sobrequés i Callicó, Jaume: 27-41.
Solé Tura, Jordi: 24, 99, 121-140, 187.
Stalin, Jósiv Vissariónovich Dzhugashvili, *llamado*: 52, 53, 82, 91.
Suárez González, Adolfo: 70, 72, 142.

Tarradellas i Joan, Josep: 24, 142.
Termes, Josep: 28, 81-91.
Terrades, Abdó: 86.
Tornos, Joaquín: 140, 141.
Torras i Bages, Josep: 87.
Trías Fargas, Ramon: 117.
Tuñón de Lara, Manuel: 16.
Tusell Gómez, Silvia: 30.
Tutau i Vergés, Joan: 12.

Unamuno, Miguel de: 67, 77.

Vallès i Ribot, Josep Maria: 18.
Valls i Taberner, Ferran: 23.
Vera, Jaime de: 63.
Verdaguer, Jacint: 87.
Vicens Vives, Jaume: 113.
Vigil, Marcelo: 60.
Vilar, Pierre: 106.

Wilson, Thomas Woodrow: 83.

Xirau, Joaquim: 75.